

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NADIA PEDROTTI DRABACH

AS MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SUA
INFLUÊNCIA NO PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

CURITIBA

2013

NADIA PEDROTTI DRABACH

AS MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SUA
INFLUÊNCIA NO PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

Dissertação apresentada na linha de pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2013

Catálogo na Publicação
Aline Brugnari Juvenêncio – CRB 9ª/1504
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Drabach, Nadia Pedrotti

As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil / Nadia Pedrotti Drabach. – Curitiba, 2013.

251 f.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.

1. Gestão democrática – Escolas públicas. 2. Diretores escolares. 3. Reforma administrativa. 4. Educação e Estado. I. Título.

CDD 379.2



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER

Defesa de Dissertação de **NADIA PEDROTTI DRABACH** para obtenção do Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA, DR^a TAIS MOURA TAVARES e DR. RUBENS BARBOSA DE CAMARGO, arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **“AS MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SUA INFLUÊNCIA NO PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL”**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		aprovado
DR ^a TAIS MOURA TAVARES		aprovada.
DR. RUBENS BARBOSA DE CAMARGO		Aprovado

Curitiba, 22 de março de 2013.

Prof^a Dr^a Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof^a. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

AGRADECIMENTOS

No final desta etapa desafiadora de estudos, mas também de muito aprendizado, agradeço de forma especial a todos que dela fizeram parte e que contribuíram de forma direta ou indireta para a sua concretização:

À minha família, pais e irmãos, pelo incentivo e apoio constantes.

À minha irmã Neila e ao meu cunhado Everton por acompanharem de perto as alegrias e angústias do percurso, por emprestarem seus livros e por serem fontes de inspiração sempre.

Aos amigos e amigas pelos incentivos recebidos mesmo a distância.

Aos colegas do curso de Mestrado pelas amizades e partilhas de estudos que tornaram a jornada mais leve.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná pela acolhida recebida e pela possibilidade de concretização desta etapa de estudos.

Ao professor Ângelo, orientador deste trabalho, pela paciência e pelas orientações sempre esclarecedoras e motivadoras.

À banca examinadora, pela leitura, avaliação e sugestões fundamentais na elaboração deste trabalho.

Ao Núcleo de Pesquisas Educacionais (NUPE), pela oportunidade de participar do grupo de pesquisa, pela formação recebida ao longo destes dois anos que viabilizaram o estudo empírico que compõe este trabalho e pelas lições de seriedade e competência.

À Capes, pelo auxílio concedido durante o mestrado que proporcionou as condições necessárias ao desenvolvimento da pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a Reforma do Estado e mais especificamente a Reforma na Administração Pública brasileira que se iniciou em 1995 e suas implicações para o perfil dos gestores e dos processos de gestão das escolas públicas brasileiras no período de 1997-2007. O trabalho se propõe compreender os fundamentos que orientaram a administração pública brasileira anterior à Reforma e, através de estudo sobre o Plano Diretor elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, analisar os elementos que caracterizam a nova proposta de gestão pública também chamada de gestão gerencial. A nova gestão pública baseada em princípios neoliberais trouxe implicações para a forma de compreender as políticas sociais, dentre elas a educacional, colocando-se na contramão da concretização da gestão democrática do ensino público, cujo princípio estava assegurado na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96. Tendo em vista esse movimento que apresenta de um lado a gestão gerencial e de outro a gestão democrática, a pesquisa se propõe investigar em que medida a gestão gerencial influenciou o perfil dos gestores e da gestão das escolas públicas brasileiras e em que medida é possível identificar a concretização de processos democráticos de gestão escolar. Para isso, a pesquisa toma como fonte empírica os bancos de dados referentes aos questionários aplicados aos diretores das escolas públicas brasileiras (municipais e estaduais) de Ensino Fundamental através do SAEB, nos anos de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007. Os dados apontam para a existência de elementos característicos do gerencialismo especialmente em relação à exigência de competência técnica que parece ter se intensificado no perfil dos gestores no período em estudo. Mas é possível observar também, especialmente em relação aos processos de gestão, uma ampliação dos espaços para o diálogo e participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. Além da perspectiva gerencial e democrática é possível identificar também elementos característicos do patrimonialismo na gestão escolar, o que reflete a realidade que pode ser observada na esfera macro da administração pública.

Palavras-chave: gestão democrática; gestão gerencial; perfil dos dirigentes escolares; perfil de gestão.

ABSTRACT

The present paper aims to discuss the reform of the State and more specifically to the Public Administration Reform in Brazil that began in 1995 and its implications for the profile of managers and management processes of Brazilian public schools in the 1997-2007 period. The study aims to understand the fundamentals that guided the Brazilian public administration before the Reform, and through the study of the Master Plan prepared by the Ministry of Administration and State Reform, it analyzes the elements that characterize the proposed new public management also called administration management. The new public management based on neoliberal principles brought implications on how to understand social policies, among them education, in opposition to the implementation of democratic management of public education, the principle of which was guaranteed by the Federal Constitution of 1988 and the LDB 9394/96. Considering this movement that presents in one side the administration management and in the other the democratic management, the research aims to investigate the extent to which managerial administration influenced the profile of managers and management of Brazilian public schools and to what extent it is possible to identify the implementation of democratic school management. In the research work the empirical source databases is considered concerning questionnaires to directors of Brazilian public schools (municipal and state) in Elementary School by Saeb, in 1997 and 2003 and the “Prova Brasil” in 2007. The data points to the existence of characteristic elements of management especially in relation to the requirement of technical competence that seems to be intensified in the profile of the managers in the study period. But it is also possible to observe, especially in relation to management processes, an expansion of spaces for dialogue and participation of different segments that make up the school community. In addition to the management perspective and democratic is also possible to identify characteristic elements of patrimonialism in school management, which reflects the reality that can be observed in the macro sphere of public administration.

Keywords: democratic management, administration management; profile of school leaders; management profile.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: FORMA DE PROPRIEDADE E MODELO ADMINISTRATIVO APLICADO AO SETOR PÚBLICO A PARTIR DA REFORMA DO ESTADO DE 1995	64
FIGURA 2: PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS PARA POLÍTICAS SOCIAIS	74

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	111
QUADRO 2: EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS	117
QUADRO 3: O PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO GERENCIAL	141
QUADRO 4: MODELOS DE GESTÃO.....	148
QUADRO 5: VARIÁVEIS SELECIONADAS PARA A PESQUISA	149
QUADRO 6: RELAÇÃO ENTRE AS FORMAS DE PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR E OS MODELOS DE GESTÃO.....	155
QUADRO 7: FORMAÇÃO INICIAL DOS DIRETORES EM 1997, 2003 E 2007.....	164
QUADRO 8: DIRETORES BRASILEIROS FORMADOS EM OUTROS CURSOS SUPERIORES EM 1997 E 2007.....	166
QUADRO 9: FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM 1997, 2003 E 2007.....	174
QUADRO 10: RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE GESTÃO E FORMAS DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO	190
QUADRO 11: FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO EM 2003 E 2007.....	192
QUADRO 12: PROVIMENTO AO CARGO E ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO	193
QUADRO 13: NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DE ESCOLA SE REUNIU EM 1997, 2003 E 2007.....	198
QUADRO 14: PRESENÇA DOS DIFERENTES SEGMENTOS NO CONSELHO ESCOLAR EM 2003 E 2007	202
QUADRO 15: SÍNTESE DO PERFIL DOS GESTORES ESCOLARES 1997-2007	217
QUADRO 16: SÍNTESE DO PERFIL DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR 1997-2007.....	219

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: SAEB 1997 – FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO	156
TABELA 2: SAEB 2003 - FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO	156
TABELA 3: PROVA BRASIL 2007 – FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO	157
TABELA 4: SAEB 1997 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE COMPLETO POR REGIÃO ...	161
TABELA 5: SAEB 2003 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO POR REGIÃO	162
TABELA 6: PROVA BRASIL 2007 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO POR REGIÃO.....	163
TABELA 7: PROVA BRASIL 2007 - FORMAÇÃO EM OUTROS CURSOS SUPERIORES POR ESTADOS NAS REGIÕES SUL E CENTRO-OESTE.....	166
TABELA 8: SAEB 2003 – FORMA DE PROVIMENTO E ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO.....	168
TABELA 9: PROVA BRASIL 2007 – FORMA DE PROVIMENTO E ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO	169
TABELA 10: 1997 – FORMA DE PROVIMENTO E FORMAÇÃO EM OUTROS CURSOS SUPERIORES	170
TABELA 11: SAEB - 2003 FORMAÇÃO EM PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO	171
TABELA 12: PROVA BRASIL 2007 – FORMAÇÃO EM PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO	171
TABELA 13: SAEB 1997 – FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO	172
TABELA 14:SAEB 2003 - ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO	173
TABELA 15: PROVA BRASIL 2007 - ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO.....	173
TABELA 16: PROVA BRASIL 2007 - ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO E ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO.....	175

TABELA 17: SAEB 1997- PARTICIPAÇÃO EM CURSOS DE CAPACITAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR ENTRE 1995 E 1997, POR REGIÃO	176
TABELA 18: SAEB 1997 – PARTICIPAÇÃO EM CURSO DE CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO OU ATUALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO ENTRE 1995 E 1997, POR REGIÃO	176
TABELA 19: SAEB 2003 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS POR REGIÃO.....	176
TABELA 20: PROVA BRASIL 2007 – PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS POR REGIÃO	177
TABELA 21: SAEB 1997 - EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO	178
TABELA 22: SAEB 2003 - TEMPO DE TRABALHO EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO.	179
TABELA 23: PROVA BRASIL 2007 - TEMPO DE TRABALHO EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO.....	179
TABELA 24: SAEB 1997 – RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO.....	181
TABELA 25: SAEB 2003 – RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO.....	181
TABELA 26: PROVA BRASIL 2007 - RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO.....	182
TABELA 27: SAEB 1997 – TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO	183
TABELA 28: SAEB 2003 - TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO	183
TABELA 29: PROVA BRASIL 2007- TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO	184
TABELA 30: SAEB 1997 - TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS POR REGIÃO	185
TABELA 31: SAEB 2003 – TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO POR REGIÃO	185
TABELA 32: PROVA BRASIL 2007- TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO POR REGIÃO.....	186
TABELA 33: SAEB 1997 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	187
TABELA 34: SAEB 2003 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	188

TABELA 35: PROVA BRASIL 2007 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	189
TABELA 36: SAEB 2003 – RELAÇÃO ENTRE O PROJETO PEDAGÓGICO E MODELOS DE GESTÃO POR REGIÃO	191
TABELA 37: PROVA BRASIL 2007 – RELAÇÃO ENTRE O PROJETO PEDAGÓGICO E MODELOS DE GESTÃO POR REGIÃO	191
TABELA 38: PROVA BRASIL 2007 - PROVIMENTO AO CARGO E FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO	193
TABELA 39: SAEB 1997 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	196
TABELA 40: SAEB 2003 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	196
TABELA 41: PROVA BRASIL 2007 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO	196
TABELA 42: SAEB 1997 - NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO	197
TABELA 43: SAEB 2003 – NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO	197
TABELA 44: PROVA BRASIL 2007 - NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO	198
TABELA 45: SAEB 1997 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	199
TABELA 46: SAEB 2003 – PRESENÇA DE PROFESSORES NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO.	200
TABELA 47: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE PROFESSORES NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO.	200
TABELA 48: SAEB 2003 - PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	200
TABELA 49: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	201
TABELA 50: SAEB 2003 - PRESENÇA DE PAIS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	201
TABELA 51: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE PAIS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	201
TABELA 52: SAEB 2003 – PRESENÇA DE ALUNOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	202

TABELA 53: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE ALUNOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO	202
TABELA 54: SAEB 1997 – REUNIÕES COM PAIS OU RESPONSÁVEIS POR REGIÃO	203
TABELA 55: SAEB 1997 – REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DO RENDIMENTO DOS ALUNOS POR REGIÃO	204
TABELA 56: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DA DISCIPLINA DOS ALUNOS POR REGIÃO	204
TABELA 57: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA SOLICITAÇÃO DE RECURSOS PARA A ESCOLA POR REGIÃO	205
TABELA 58: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA DA ESCOLA POR REGIÃO	205
TABELA 59: SAEB 1997 REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DE PALESTRAS SOBRE TEMAS DE INTERESSE DA COMUNIDADE POR REGIÃO	205
TABELA 60: SAEB 2003 – UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS POR REGIÃO	207
TABELA 61: PROVA BRASIL 2007 - UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS POR REGIÃO	207
TABELA 62: SAEB 2003 REALIZAÇÃO DE EVENTOS DE TERCEIROS NA ESCOLA E ABERTOS PARA A COMUNIDADE POR REGIÃO	208
TABELA 63: PROVA BRASIL 2007 - REALIZAÇÃO DE EVENTOS DE TERCEIROS NA ESCOLA E ABERTOS PARA A COMUNIDADE POR REGIÃO	208
TABELA 64: SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE EVENTOS DA ESCOLA DESTINADOS A COMUNIDADE POR REGIÃO	208
TABELA 65: PROVA BRASIL 2007 REALIZAÇÃO DE EVENTOS DA ESCOLA DESTINADOS A COMUNIDADE POR REGIÃO	209
TABELA 66 SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA ESCOLA POR REGIÃO	209
TABELA 67: PROVA BRASIL 2007 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA ESCOLA POR REGIÃO	210
TABELA 68: SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA COMUNIDADE, ENVOLVENDO A ESCOLA POR REGIÃO. ..	210

TABELA 69: PROVA BRASIL 2007- REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA COMUNIDADE, ENVOLVENDO A ESCOLA POR REGIÃO.	210
TABELA 70: SAEB 2003 – COLABORAÇÃO DA COMUNIDADE NA MANUTENÇÃO DE HORTAS, POMAR E JARDINS POR REGIÃO.....	211
TABELA 71: PROVA BRASIL 2007 - COLABORAÇÃO DA COMUNIDADE NA MANUTENÇÃO DE HORTAS, POMAR E JARDINS POR REGIÃO.	211
TABELA 72: SAEB 2003 – PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRAÇÃO DE LIMPEZA DA ESCOLA POR REGIÃO.....	212
TABELA 73: PROVA BRASIL 2007 - PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRAÇÃO DE LIMPEZA DA ESCOLA POR REGIÃO.....	212
TABELA 74: SAEB 2003 - PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRÃO PARA MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA POR REGIÃO.....	212
TABELA 75: PROVA BRASIL 2007- PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRÃO PARA MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA POR REGIÃO.....	213

LISTA DE SIGLAS

AP - Ação Popular

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BID - Banco Interamericano para o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CF - Constituição Federal

CFSPC - Conselho Federal do Serviço Público Civil

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNE - Conselho Nacional de Educação

CPC - Centro Popular de Cultura

DASP - Departamento de Administração dos Serviços Públicos

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FDE - Banco Central dos Estados Unidos

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

JUC - Juventude Católica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MCP - Movimento de Cultura Popular

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEB - Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

NEBAS - Necessidades Básicas de Aprendizagem

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

TCU - Tribunal de Contas da União

UEx - Unidades Executoras

UNE - União dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
 CAPÍTULO I: A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: UMA NOVA COMPREENSÃO DA GESTÃO PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA	27
1.1 As raízes do Estado brasileiro: a administração pública na Colônia e na República Velha	27
1.2 A constituição do Estado nacional desenvolvimentista e a reforma burocrática	31
1.3 O período pós Ditadura Vargas	39
1.4. A administração pública na Ditadura Militar	42
1.5 O contexto brasileiro do final da década de 1980 e início dos anos 1990: a crise do modelo de estado desenvolvimentista e a abertura política.....	46
1.6 A Reforma do Estado e a emergência de um novo modelo de gestão pública: a gestão gerencial.....	59
1.7 Pressupostos que embasam o discurso do Estado social-liberal.....	67
1.8 Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula em relação às políticas sociais	71
 CAPÍTULO II: GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: AS INFLUÊNCIAS DA GESTÃO PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	80
2.1 Os reflexos da reforma burocrática da década de 1930 na administração da educação pública	80
2.2 A gestão escolar na Ditadura Militar	85
2.3 A gestão da educação no final dos anos 1970 e nos anos 1980: a Constituição Federal de 1988	90
2.4. A LDB nº 9394/96 e a gestão democrática.....	96
2.5 A gestão democrática da escola pública	100
2.6 A escolha dos diretores escolares: a eleição como instrumento da democracia.....	105
2.7 A construção coletiva do Projeto Pedagógico e os Conselhos Escolares: mecanismos para a construção da gestão democrática.....	108
 CAPÍTULO III: A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O MODELO GERENCIAL DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	113
3.1 A década de 1990 e a Reforma na Educação.....	113
3.2 Os pressupostos da reforma da década de 1990 na educação brasileira.....	125
3.3 Autonomia e participação na gestão gerencial	130
3.4 A descentralização	133
3.5 O gestor escolar no modelo de gestão gerencial.....	137
 CAPÍTULO IV: O PERFIL DOS GESTORES E DA GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS EM RELAÇÃO ÀS PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICA E GERENCIAL DE GESTÃO.....	142
4.1. Apresentação da base empírica.....	142
4.2. O questionário aplicado aos diretores através do SAEB de 1997 e de 2003 e da Prova Brasil de 2007	145

4.3 Perfil do gestor	154
4.3.1 Forma de provimento ao cargo	154
4.3.2 Formação inicial	160
4.3.3 Formação em pós-graduação	170
4.3.4 Formação continuada	175
4.3.5 Experiência	178
4.3.5.1 Tempo na direção da mesma escola	182
4.3.5.2 Tempo de experiência em funções administrativas ou de direção	184
4.4 Perfil dos processos de gestão	186
4.4.1 Projeto Pedagógico	187
4.4.2 Conselho Escolar	194
4.4.3 Relação com a comunidade	203
4.4.3.1 Eventos de terceiros realizados na escola	207
4.4.3.2 Ocorrência de eventos promovidos pela escola	208
4.4.3.3 Campanhas de solidariedade promovidas pela escola.....	209
4.4.3.4 Campanhas de solidariedade promovidas pela comunidade	210
4.4.3.5 Mutirão para manutenção de horta, pomar e jardim da escola.....	211
4.4.3.6 Mutirão para limpeza da escola.....	211
4.4.3.7 Mutirão para manutenção da estrutura física da escola.....	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	215
REFERÊNCIAS	222
ANEXOS	231

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco de pesquisa a gestão das escolas públicas brasileiras, a partir da Reforma do Estado que se inicia em 1995 e as possíveis repercussões que esta nova forma de compreender e exercer a gestão pública trouxe para o perfil dos gestores e da gestão escolar. No final dos anos 1970 e no início da década de 1980, com a abertura política e o fim do regime ditatorial no Brasil, iniciou-se o processo de redemocratização da sociedade. Os ideais democráticos e de luta pela liberdade invadiram os espaços políticos e embasaram as reivindicações dos movimentos sociais desta época. O princípio democrático foi inserido na Constituição Federal de 1988 e o direito à educação foi garantido na Lei, como parte dos direitos sociais, assim como a gestão democrática do ensino público. No entanto, o mundo já vivia, desde a década de 1970, mais um momento de crise do capitalismo e assumia o modelo político e econômico neoliberal como resposta (PERONI, 2008), o que trouxe implicações para a sociedade brasileira.

Em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), partindo da premissa de que o Estado era o responsável pela crise na economia foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira, o qual "apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública" (ABRUCIO, 2007, p.71). A Reforma do Estado e, particularmente, a reforma da Administração Pública tinham como objetivo construir uma nova prática no campo da administração. Essa nova prática, de acordo com Bresser-Pereira (2006), se baseava na abordagem gerencial¹, que tinha o propósito de substituir a perspectiva burocrática que caracterizava o modelo anterior. A abordagem gerencial "parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos [...] mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas" (BRESSER- PEREIRA, 2006, p.7). Dessa forma, justifica-se a adoção de um modelo administrativo moderno para o Estado que são as práticas gerenciais, inspiradas na administração das empresas privadas.

¹ A perspectiva gerencial é um modelo de administração desenvolvido na esfera privada a partir da organização do trabalho na empresa Toyota, no Japão, o chamado Toyotismo. O Toyotismo foi criado pelo japonês Taiichi Ohno, engenheiro industrial da Toyota e se desenvolveu a partir dos anos 1950. Este modelo de organização da produção aparentemente previa a descentralização das decisões através da participação dos trabalhadores no processo produtivo, visando aumentar a produtividade. Diferencia-se, portanto do modelo Taylorista/Fordista que previa a centralização das decisões e a divisão pormenorizada, que neste caso não era das decisões, mas sim do trabalho.

Nas palavras de Bresser-Pereira:

Essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.7).

A Reforma do Estado no Brasil redefiniu o seu papel e significou a transferência para o setor privado de algumas funções que, na visão dos reformistas, poderiam ser reguladas pelo mercado, materializando-se na estratégia da privatização que era parte do Plano e da Terceira Via², com a criação do público não estatal (PERONI, 2008). O Brasil, que havia passado pelo processo de abertura política que se iniciou no final dos anos 1970, enfrentou as contradições e tensionamentos do governo Sarney que assumiu a presidência em 1985, governo no qual foi elaborada a Constituição Federal. Apesar dos embates entre perspectivas democráticas e conservadoras, a CF de 1988 conseguiu assegurar diversas conquistas dos trabalhadores. Na década de 1990, entretanto, o Brasil encontrou as barreiras impostas pela crise do capitalismo e pela reforma neoliberal. Nas palavras de Peroni:

[...] quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI, 2008, p.6).

O que se presencia nesta época, segundo Salerno (2006) é uma longa crise que apresenta estratégias de superação em três bases: material, ideológica e política. Na sua base material: a globalização econômica, "que é a superação do local, na conquista de novos espaços a serem explorados" (SALERNO, 2006, p.36); na base ideológica: apresenta-se o neoliberalismo, que defende a lógica de mercado e o Estado mínimo em detrimento de um Estado de Bem Estar Social e na base política: difusão do modelo de administração gerencial

² A Terceira Via é uma corrente derivada da ideologia social-democrata. Em relação ao Estado, a Terceira Via defende que a sua interferência nem pode ser total como no socialismo e nem mínima como no neoliberalismo. A Terceira Via é a atual social-democracia. O presidente brasileiro (1995-2002) Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Reforma, Bresser Pereira, "além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via" (PERONI, 2008, p.4). Representavam os setores conservadores da sociedade. Em 2011 Bresser Pereira deixou o PSDB e anunciou através de carta publicada pelo Jornal Folha de S. Paulo: "Nos últimos dez anos, eu mudei e o partido político que ajudei a criar, o PSDB, também mudou; chegou a hora de dizer adeus à política partidária" Fonte: <http://acervo.folha.com.br/fsp/2011/05/18/2>. O ex-ministro criticou os rumos tomados pelo PSDB, afirmando ter se tornado um partido de centro direita diferente do que era na sua origem, o que não condizia mais com o seu posicionamento pessoal em relação à política.

com foco nos resultados. Tendo em vista que um projeto de educação não está dissociado de um modelo de sociedade, estes três aspectos entrelaçados provocaram influências significativas nas políticas educacionais a partir dos anos 1990.

A reformulação do papel do Estado e as mudanças no mundo do trabalho vem historicamente, exercendo influências no campo das políticas educacionais. No início do século XX, o modelo de produção Taylorista/Fordista, que se originou na França e Estados Unidos, respectivamente, exigia a presença de uma base estatal consistente para o desenvolvimento econômico, fortalecendo assim, nos países capitalistas centrais, como França, Inglaterra e Estados Unidos, o Estado de Bem Estar Social ou *welfare state* que tinha em sua base a teoria Keynesiana³. Contudo, o fortalecimento do Estado e especialmente a conquista dos direitos sociais, são derivados, sobretudo, das lutas dos trabalhadores, dos movimentos de esquerda, para os quais a Revolução Russa teve um significado muito importante. Os países capitalistas periféricos como é o caso do Brasil, também sofreram influências das mudanças que aconteciam no âmbito internacional. Na década de 1930, com o fortalecimento da indústria nacional, que estava no seu início, e da política de substituição de importações, as lutas dos trabalhadores e a pressão exercida sobre o Estado resultaram em diversas conquistas, como, por exemplo, as Leis Trabalhistas. O Estado brasileiro, nesse período passou por um processo de reforma administrativa, calcada na instituição de princípios científicos e burocráticos, coerentes com as mudanças políticas, econômicas e sociais da época. Como consequência, as políticas educacionais que se desenvolveram nesse período, também se guiavam pela lógica racional e científica, indo ao encontro das necessidades da sociedade que passava pelo processo de industrialização e urbanização crescentes, impondo novas exigências e demandas para o campo da educação.

O modelo produtivo Toyotista, que se originou no Japão após a Segunda Guerra Mundial, introduziu uma nova estrutura e organização no mundo do trabalho, inspirando com isso, novas formas de gestão que passaram da ênfase nos processos, característicos da administração burocrática, para um foco maior nos resultados, constituindo a chamada gestão gerencial. Esse modelo de gestão em tese daria conta de atender as novas necessidades criadas pelo desenvolvimento do capitalismo, no contexto da globalização econômica e da acumulação flexível.

É preciso ter em conta que o desenvolvimento do capitalismo, impõe sobre a organização da sociedade a sua lógica de funcionamento, criando a necessidade de novas

³ O keynesianismo é uma teoria político-econômica elaborada pelo economista inglês John Maynard Keynes. A teoria defende a intervenção do Estado na economia.

estruturas administrativas que possam ancorar o seu desenvolvimento. As crises cíclicas do capital, como a que ocorreu em 1929 e posteriormente na década de 1970, impuseram sobre o Estado a necessidade de mudança e adequação aos novos tempos e mais especificamente às novas exigências para o desenvolvimento do capital (ZANARDINI, 2006). No Brasil, esse processo de mudança se materializou com a constituição do MARE e com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado. A partir daí, desencadeou-se uma série de mudanças na estrutura e organização do Estado brasileiro. Em decorrência disso, as políticas que se delinearam no âmbito educacional também estavam atreladas a esse movimento de mudança que ocorria no espaço mais amplo da sociedade. Isso por que, conforme salienta Zanardini (2006),

Para dar conta da reprodução da lógica do capital é preciso que a escola, assim como outras organizações sociais, se ocupe daquilo que estamos chamando aqui de controle ideológico do trabalho. Essa tarefa será desempenhada não apenas através da difusão/socialização de hábitos e atitudes, mas a partir da adoção dos mecanismos/estratégias empregados pela administração/gestão que se desenvolve, não apenas nas empresas capitalistas, mas em um conjunto de organizações/instituições sociais. A escola reproduz a lógica do capital no espaço da difusão do conhecimento, mas também no da organização do trabalho que é por ela realizado (ZANARDINI, 2006, p. 16).

Nesse sentido, os anseios por uma gestão escolar mais eficiente se fizeram presentes nos documentos do MEC a partir de 1995 com vistas à implementação do novo modelo de gestão, que se contrapunha à gestão burocrática embasada no princípio da rigidez nas normas e procedimentos e pela centralização de funções no aparelho do Estado (ZANARDINI, 2006).

A política neoliberal empregada na reforma do Estado atingiu as ações estatais relacionadas à educação, à saúde, à previdência, entre outras. Via-se a necessidade de transferir estes serviços, total ou parcialmente para a sociedade civil, no intuito de diminuir os encargos do Estado. Em relação à educação, partia-se do princípio de que eram fatores internos, problemas técnicos que precisavam ser superados, para alcançar maior eficiência e eficácia nos serviços prestados. A mudança no papel do Estado especialmente em relação à diminuição dos gastos públicos tinha implicações sobre as políticas sociais, dentre elas a educação. Essas implicações recaíram principalmente sobre a gestão dos recursos. Era preciso fazer mais com menos, de maneira a dar conta das exigências, “sem onerar o Estado”. Segundo Dale (1994), se fazia necessário “retirar custos e responsabilidades do Estado e, simultaneamente, aumentar a eficiência e a capacidade de resposta – e conseqüentemente a qualidade – do sistema educativo” (p. 109-110).

Com o intuito de compreender o cenário que se desenha nas políticas educacionais da década de 1990, esta investigação tem como objeto de estudo a gestão escolar compreendida a partir do contexto das reformas na gestão pública brasileira que se inicia em 1995. O presente estudo se insere no âmbito de uma pesquisa maior, desenvolvida pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE) do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, que tem como título: “Qualidade no Ensino Fundamental: uma leitura sobre as condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares”. A pesquisa entende que as condições de gestão escolar, juntamente com outros aspectos como o perfil docente e discente e as condições materiais das escolas influenciam na qualidade educacional. Este trabalho, ao investigar as mudanças na gestão educacional e escolar a partir da Reforma do Estado na década de 1990, busca contribuir para o aprofundamento do estudo relacionado ao aspecto da gestão das escolas públicas de ensino fundamental para construção das condições de qualidade educacional.

A presente investigação se orienta pela seguinte questão: As mudanças na concepção de gestão pública na década de 1990 influenciaram o perfil do gestor e da gestão das escolas públicas brasileiras?

Diante da questão norteadora, levantamos a hipótese de que estas mudanças contribuíram para a tecnificação dos processos de gestão, mas não de maneira absoluta, pois outra hipótese, ou outra forma de se apresentar esta hipótese é a de que apesar de todo o movimento de reforma educacional especialmente no aspecto da gestão na década de 1990, seja possível identificar a coexistência de elementos da administração patrimonial, democrática e também gerencial na gestão escolar, refletindo o movimento que se pode identificar na esfera maior da administração pública. A terceira hipótese que levantamos é a de que o princípio da gestão democrática do ensino público presente na Constituição Federal e na LDB 9394/96 possivelmente tenha provocado impactos no perfil do gestor e da gestão das escolas públicas brasileiras.

E, ainda, mais especificamente, este trabalho intenciona 1) compreender os fundamentos que orientaram a administração pública brasileira anterior à Reforma de 1995; 2) compreender a Reforma do Estado brasileiro da década de 1990 no contexto mais amplo das transformações do modelo de produção capitalista e suas implicações para a gestão da educação; 3) identificar e analisar os elementos que caracterizam e fundamentam a nova proposta de gestão pública presente no Plano Diretor elaborado pelo MARE a partir de 1995; 4) analisar criticamente a literatura produzida na área da gestão escolar após a reforma de

1995, salientando os conceitos que fundamentam a nova forma de conceber a gestão pública e suas implicações para a gestão no campo educacional; 5) identificar e analisar a concepção de gestão escolar presente em documentos emitidos pelo MEC a partir de 1995; 6) identificar as mudanças ocorridas na gestão escolar em relação à autonomia, descentralização e participação (princípios da gestão democrática) e os fatores que impulsionaram essas mudanças; 7) analisar os questionários aplicados aos diretores de escolas públicas brasileiras a partir de 1997, através do SAEB, com o intuito de evidenciar, no texto dos questionários, elementos característicos na nova concepção de gestão pública e; 8) identificar e analisar nas respostas dos diretores das escolas públicas que responderam ao questionário no SAEB de 1997 e 2003 e da Prova Brasil de 2007, as possíveis influências da nova administração pública.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho baseia-se numa combinação entre as abordagens quantitativa e qualitativa, tendo em vista que estas duas abordagens estão interligadas e juntas possibilitam uma análise ampla e aprofundada sobre o tema em estudo. A abordagem quantitativa serve de base para o desenvolvimento desta investigação na medida em que traduz o fenômeno estudado em dados numéricos passíveis de análise e interpretação. A abordagem qualitativa fornece os fundamentos teóricos necessários para a compreensão dos dados numéricos estudados, no intuito de responder a questão central que norteia esta pesquisa. Nas palavras de Gatti:

na medida em que de um lado a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma quantificação dessa grandeza) e, de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois sem relação a algum referencial não tem significado em si (GATTI, 2001, 74).

A pesquisa qualitativa tem sua origem na busca de um método adequado para a análise e estudo dos fenômenos sociais. As questões formuladas para a pesquisa qualitativa:

se orientam para a compreensão dos fenômenos em toda a sua complexidade e em seu acontecer histórico. Isto é, não se cria artificialmente uma situação para ser pesquisada, mas se vai ao encontro da situação no seu acontecer, no seu processo de desenvolvimento (FREITAS, 2002, p.27).

A pesquisa qualitativa é uma forma de investigação, essencial para análise objetiva da realidade concreta, pois procura analisar os fenômenos sociais na sua complexidade e nas especificidades que caracterizam as ciências humanas, como processo de contínua expressão e criação (FREITAS, 2002).

Nesse sentido, os dados quantitativos e qualitativos se complementam e se justificam nesta pesquisa. As fontes de informações quantitativas utilizadas são os questionários aplicados aos diretores das escolas públicas brasileiras de ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, através do SAEB no ano de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007, tendo em vista que os dados do SAEB de 2007 ainda não estão disponíveis para consulta e, conforme informações coletadas no sítio do INEP, na internet, o SAEB, a partir de 2007 passou a incorporar a Prova Brasil, assim a avaliação amostral que se fazia para todos os estratos até aquele ano, passou a ser universal/censitária para os alunos e escolas do Ensino Fundamental público⁴.

O Ensino Fundamental nas redes públicas de ensino (estaduais e municipais) foi eleito para o estudo em função de ser a etapa na qual incidiu a reforma na educação. O período eleito para estudo de 1997 até 2007, portanto dez anos, entende-se que é um tempo suficiente para observar mudanças e continuidades nas políticas públicas educacionais. Além disso, esse período compreende o momento pós reforma do Estado quando supostamente, seus efeitos começam a ser notados no campo educacional, registrando-se que a base de dados tem, em 1995, sua primeira coleta em nível nacional, mas trata-se de dados que, pela sua insipiência, dificilmente seriam comparáveis aos de uma década depois. No ano de 1997 foi realizada a avaliação do SAEB, dois anos após a reforma que iniciou em 1995, então as mudanças estavam em seu período inicial. O ano de 2007 se situa em outro contexto político. O Brasil era governado pelo Presidente Lula, que estava em seu segundo mandato, cuja proposta política era um tanto diferente do governo anterior. Então, em 2007, em tese, poderá ser possível verificar se houve um movimento no sentido contrário do que vinha sendo proposto. Elegemos o ano de 2003 como ponto intermediário entre 1997 e 2007. Em 2002 encerra na política brasileira, o período governado por Fernando Henrique Cardoso e em 2003 inicia o governo Lula. Supomos que o período mais significativo da reforma está entre os anos de 1995 e 2002, no governo Cardoso. Portanto, de 1997 até 2003 acreditamos ser possível verificar os efeitos mais marcantes da reforma. Entre 2003 e 2007, nos propomos verificar se houve continuidade nas políticas da reforma ou se surgem elementos novos decorrentes da mudança de governo.

A operacionalização da pesquisa realizou-se em dois momentos, descritos a seguir: o primeiro momento dedicou-se ao aprofundamento teórico sobre o tema em estudo que compreende a construção histórica da democracia no Brasil, o estudo sobre o Plano Diretor da

⁴ Ver histórico do SAEB em <http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico> (acessado em outubro de 2012).

Reforma do Estado, o levantamento bibliográfico sobre as bases teóricas que serviram de fundamento para a reforma e sobre a literatura que trata da relação entre a nova concepção de gestão pública e suas implicações para o campo educacional especialmente a partir da segunda metade da década de 1990. O segundo momento teve como propósito o levantamento da base empírica que compôs a pesquisa e a seleção das variáveis significativas para o estudo dos perfis do gestor e da gestão escolar. Em seguida foram criadas frequências e tabelas cruzadas através do software estatístico SPSS 18.0, sobre estas variáveis de relevância e os resultados, interpretados à luz dos aportes teóricos que compõem o campo em estudo.

A partir do desenvolvimento destes dois momentos da pesquisa, o trabalho se organiza em quatro capítulos. O primeiro capítulo faz uma retomada histórica sobre a administração pública brasileira no intuito de compreender o modelo administrativo, alvo da Reforma que se inicia em 1995 e situar historicamente a crise do capitalismo mundial na década de 1970 e a racionalidade neoliberal que, nesse contexto, torna-se uma alternativa para a superação da crise. O modelo neoliberal traz consigo uma nova forma de compreender a gestão estatal, pois considera que a crise tem sua origem no controle do Estado sobre a esfera econômica. Ao mesmo tempo em que este movimento estava ocorrendo, nos países desenvolvidos, o Brasil vivia um processo de redemocratização e conquista de direitos sociais que se materializaram na Constituição Federal de 1988. Na década de 1990, o modelo de estado neoliberal encontra espaço na sociedade brasileira e torna-se a base para a Reforma do Estado, trazendo implicações para a construção da democracia.

O propósito do segundo capítulo é situar o modelo de administração escolar baseado nos princípios da administração geral que emerge nos anos 1930, relacionando-o com o contexto histórico e com as mudanças conjunturais analisadas no capítulo anterior. Os anos 1980 trouxeram novos discursos para o campo da administração da educação que se inseriram no movimento pela democratização da sociedade que acabava de sair do regime ditatorial. A inserção do princípio da gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988 significou um avanço significativo para a materialização de experiências democráticas no âmbito das escolas públicas brasileiras. A partir disso, constrói-se um perfil de gestor e dos processos de gestão característicos do modelo democrático que servirá de parâmetro para análise dos dados empíricos.

O capítulo três aponta para as novas configurações que o projeto de educação pública assume na medida em que é forjado, na década de 1990, por influência da lógica neoliberal, um novo projeto de sociedade. Visando atingir este objetivo serão analisadas algumas políticas educacionais que se delinearam a partir de 1995, emitidas pelo Ministério da

Educação (MEC), no intuito de compreender as influências da gestão gerencial e suas implicações na construção da gestão democrática da educação. Para a análise dos dados empíricos e com base na teoria do campo da gestão gerencial, constrói-se, no final do capítulo, um perfil característico do gestor e dos processos de gestão gerenciais.

No capítulo quatro é realizada a análise dos dados empíricos a partir da discussão teórica traçada nos capítulos iniciais, com o objetivo de identificar em que medida o projeto neoliberal, que serviu de base para a reforma do Estado na década de 1990, influenciou a gestão das escolas públicas brasileiras no período de 1997 a 2007 e/ou em que medida o princípio da gestão democrática da educação inserido na CF de 1988 e na LDB 9394/96 provocou repercussões no perfil dos gestores e dos processos de gestão no período em estudo. Para isso serão analisadas as respostas dos diretores aos questionários a partir de um perfil de gestor e de processos de gestão próprios da gestão gerencial e da gestão democrática construídos nos capítulos anteriores.

O Estudo sobre a gestão escolar inserida no contexto mais amplo da gestão pública permite analisar em que medida os modelos de gestão pensados no nível macro da administração pública se fazem presentes na gestão do espaço escolar. Além disso, esta pesquisa pode contribuir para o estudo sobre a abrangência e os efeitos das políticas educacionais, na esfera micro da escola.

CAPÍTULO I

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: uma nova compreensão da gestão pública e suas implicações para a construção da democracia

Este capítulo tem como propósito analisar a Reforma do Estado Brasileiro que ocorreu a partir de meados da década de 1990, situando-a no contexto da crise do capitalismo mundial e das mudanças no mundo do trabalho que começaram a ocorrer a partir da década de 1970. Para isso, faz-se necessário um retorno às raízes da constituição do Estado Brasileiro com o intuito de compreender os fundamentos que orientaram a administração pública anterior à Reforma de 1995. A partir do Estado nacional desenvolvimentista, que se delineia na década de 1930 com o início do processo de industrialização no Brasil, surge a necessidade de construção de um modelo de organização da administração pública baseado na técnica e na burocracia. Na década de 1990, em decorrência de fatores externos como a crise do capitalismo mundial e das novas configurações que ocorreram no mundo do trabalho e de fatores internos relacionados à abertura política e a situação econômica brasileira, emerge uma nova forma de organização estatal baseada no modelo neoliberal, (IANNI, 2004; ANTUNES, 1999; HARVEY 2008A, 2008B). A Reforma do Estado se materializa no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso através da criação do Ministério da Reforma do Estado (MARE) em 1995 e do Plano Diretor elaborado no mesmo ano. A Reforma traz uma série de implicações para a compreensão da gestão pública que assume a lógica gerencial, se contrapondo ao movimento de democratização iniciado no Brasil no final dos anos 1970 e anos 1980. Este capítulo tenta explicitar este movimento, destacando sua influência na configuração do Estado Brasileiro da década de 1990 e suas implicações para a construção da gestão democrática da educação pública.

1.1 As raízes do Estado brasileiro: a administração pública na Colônia e na República Velha

No Brasil Colônia, o Estado estava centralizado na figura política do Rei e de seus conselheiros, não havia uma organização normatizada do Estado, com uma hierarquia organizada e com definição de atribuições. Nas palavras de Paula (2005), nesta época:

O aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuístas, que não obedeciam a um plano conjunto.

Consequentemente, persistia uma confusão de atribuições e de poderes nos órgãos da administração geral e civil. (PAULA, 2005, p. 105 – 106).

As esferas econômica e política da sociedade se confundiam. Os cargos públicos eram reservados aos nobres ou adquiridos pela burguesia, ou seja, o acesso a um cargo público estava atrelado ao poder econômico do sujeito e não havia a exigência de profissionalização para atuar nestes cargos (PAULA, 2005).

Além disso, nesse contexto “a busca do poder político não é simplesmente para fazer prevalecer esta ou aquela política, mas visa à posse de um patrimônio de grande valor, o controle direto de uma fonte substancial de riquezas” (SCHWARTZMAN, 2007 p. 57). Dessa forma, se estabelece o sistema patrimonialista (FAORO, 2000), no qual assumir uma posição governamental significa a satisfação de interesses particulares, o que torna “a organização governamental algo a ser explorado mais do que uma estrutura que deve funcionar a serviço do interesse público” (PAULA, 2005, p. 106).

O caráter centralizador e autoritário da administração pública, herança do período colonial e a tradição patrimonialista, na qual os empregos públicos estão ligados a interesses pessoais, são traços que persistiram durante a República Velha (1889 – 1929) e a era Vargas (1930 – 1945) (PAULA, 2005).

Durante a República Velha, predominou o grande poder dos chefes locais ou regionais e as determinações políticas de cima para baixo, com mínima participação da população. Nessa época: “A política será ocupação de poucos, poucos e esclarecidos, para o comando das maiorias analfabetas” (FAORO, 2000, p. 241). Na sociedade essencialmente agrária da República Velha o poder local é caracterizado pela atuação do coronel, delegado do governo central para atuar no comando do estado ou município.

O homem rico – rico por excelência na sociedade agrária, o fazendeiro, dono de terra – exerce poder político, num mecanismo em que o governo será o reflexo do patrimônio pessoal. Mais um passo lógico: o coronel, economicamente autônomo, formará o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima (FAORO, 2000, p. 243).

Com a Proclamação da República em 1889, instituiu-se a República Federativa. Os governadores e o presidente passaram a ser eleitos e, as províncias, transformadas em Estados, possuíam grande autonomia e arrecadação própria. De acordo com Costa (2008):

A República federalista, com estados politicamente autônomos, consagrou um novo pacto político que acomodava os interesses das elites econômicas do Centro-Sul e do resto do país. O governo federal ocupava-se de assegurar a defesa e a estabilidade e proteger os interesses da agricultura exportadora através do câmbio e da política de

estoques, com reduzida interferência nos assuntos “internos” dos demais estados (COSTA, 2008, p. 840).

Nos Estados, como já salientado, predominava o poder dos grandes proprietários rurais e das oligarquias, que controlavam as eleições locais e o governo dos Estados, garantindo as maiorias que apoiavam o governo Federal. “A política dos governadores garantia a alternância na presidência da República de representantes de São Paulo e Minas Gerais”. (COSTA, 2008, p. 841). Nesse sentido, o governo dos estados era marcado por certa instabilidade, uma vez que seus governadores poderiam ser “derrubados e substituídos em função da emergência de novas oligarquias” (COSTA, 2008, p. 841).

Dessa forma, se estruturaram as raízes da organização do Estado brasileiro, a partir da relação direta entre o poder econômico e político e a dominação sobre a população que pouco participava das decisões políticas. De acordo com Schwartzman (2007) antes de 1930, o percentual de votantes em relação à população da época não chegou a ultrapassar 3,5% e apenas em 1945 é que em torno de 15% da população chegou a participar de uma eleição. Além disso, a fraude e a corrupção nas eleições levaram à noção de que “o Período Republicano representou a época de plena implementação de um sistema de poder oligárquico baseado nos grandes estados, que teria efetivamente substituído a centralização imperial” (SCHWARTZMAN, 2007, p 181).

A República Velha, da forma como estava estruturada politicamente foi perdendo a sua funcionalidade no contexto de transformação pelo qual passava o Brasil do início do século XX. Aumentava a população urbana em função do primeiro ciclo de industrialização do país, a economia começava a se diversificar, as camadas urbanas começaram a se organizar politicamente, começaram a surgir conflitos entre os setores dominantes e entre as classes sociais (COSTA, 2008). Assim, foram se criando as condições para o fim do pacto oligárquico e da política do Café com Leite⁵. Além disso, de acordo com Costa (2008), desde a Guerra do Paraguai (1864 – 1870) o Exército vinha ganhando força política no Brasil, através da imposição de ações e da propagação de ideais modernizantes, contrárias ao sistema oligárquico.

Em 1929, os paulistas, quebrando o pacto com Minas Gerais, lançaram a candidatura de Júlio Prestes à Presidência da República para suceder o também paulista Washington Luís. Minas Gerais uniu-se com políticos do Rio Grande do Sul e da Paraíba e tendo o apoio do

⁵ A política do “café com leite”, foi assim chamada em função da aliança estabelecida entre os Estados de Minas Gerais (produtor de leite) e São Paulo (produtor de café) que se intercalavam no poder de comando do país, durante a chamada Republica Velha, que também ficou conhecida como República do “Café com Leite”, em função do referido acordo político.

movimento Tenentista⁶, lançou Getúlio Vargas como candidato da oposição. A eleição de Júlio Prestes teve um caráter duvidoso e as suspeitas de fraude, desembocaram na intervenção do Exército e na Revolução de 1930. Com a vitória da oposição, Getúlio Vargas assumiu o Governo Provisório do país, colocando um fim na República Velha.

Paralelo a estas mudanças políticas internas que aconteciam no Brasil, no âmbito internacional vivia-se a chamada crise de 1929 ou Grande Depressão que produziu impactos significativos na economia mundial. A Revolução de 1930 e a Crise de 1929 representaram dois marcos importantes na história do Brasil. De acordo com Paula, (2005), significou a quebra das oligarquias que monopolizaram o poder político ao longo da República Velha e o início de um novo período no Brasil. Esses fatos provocaram mudanças tanto na organização interna do país, como em relação a sua inserção internacional de país colonizado, exportador de matéria-prima.

A crise de 1929 atingiu grandes potências do comércio exterior e provocou significativa redução na exportação da matéria-prima brasileira, especialmente o café, o que acabou desestabilizando o sistema econômico. Embora, como destaca Ianni (2004), esta crise não significava o esgotamento da estrutura socioeconômica brasileira. Na sua visão, não estavam postas as condições para a sua superação. Apesar da frequente superprodução de café trazer consequências para o sistema econômico e para os demais setores de produção, não eram tomadas medidas efetivas no sentido de diversificar a produção agrícola e intensificar a produção fabril. Nesse sentido, o setor agrário exportador se mantinha predominante ao mesmo tempo em que surgiam núcleos de industrialização (IANNI, 2004).

O período anterior à década de 1930 aponta para a formação de uma organização social complexa, “em que a estrutura de classes, no ambiente urbano, se formava com base na incipiente produção industrial” (IANNI, 2004, p. 124) especialmente nos centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro. Na visão do autor, a Revolução de 1930 e a industrialização são momentos e configurações do mesmo período histórico de mercantilização que aos poucos se espalha pelo sistema.

Tendo em vista a situação de insegurança da burguesia industrial que passara a exercer o poder, juntamente com a burguesia agrária, o exercício do poder não poderia se guiar por

⁶ O movimento Tenentista era composto por jovens militares que entre os anos de 1920 e 1930, contestavam as ações políticas das oligarquias e lutavam pela reforma política e social no Brasil. Embora de forma autoritária o movimento tinha como um de seus objetivos acabar com o “voto de cabresto” que se caracterizava pela manipulação e fraude nas eleições em benefício dos coronéis e a instituição do voto secreto. O movimento desempenhou um papel importante na Revolução de 1930 que colocou Getúlio Vargas no poder, tanto que alguns tenentes foram indicados como interventores nos Estados durante o governo provisório de Getúlio Vargas.

uma via única e uniforme. Nesse sentido, afirma Ianni (2004), “os pronunciamentos de Vargas, bem como muitos dos atos do seu governo, desde o início revelavam que o novo aparelho estatal se encontrava modificado em sua estrutura interna, caminhava-se para uma produção diversa daquela voltada para fora” (IANNI, 2004, p.126). O Estado situava-se numa estrutura de classes com interesses diversos e até antagônicos e que se diferenciava do estilo patrimonial anterior à década de 1930. O Estado ganhava uma nova configuração, de caráter mediador, em conformidade com a estrutura de classes em formação. Nas palavras de Ianni (2004): “As novas tendências do sistema impunham a redefinição do poder estatal” (p. 127).

A Era Vargas, que se inicia após a Revolução de 1930 foi marcada pela construção de um Estado nacional. Este foi um longo período de mudanças e expansão econômica do Brasil. Pode-se dizer que nasce com a Revolução de 1930 um novo modelo hegemônico, que segundo Sader (2010), se caracteriza “como um modelo nacional-estadista, no qual o impulso ao desenvolvimento estava centrado fundamentalmente no Estado e na industrialização” (SADER, 2010, p. 16). O discurso de Vargas tinha um cunho popular e nacionalista, incentivador de políticas sociais voltadas para os trabalhadores operários e para as classes emergentes como o empresariado urbano. O Brasil começou a ser pensado, nesta época, como nação e as políticas começaram a ganhar abrangência nacional.

Todas as mudanças políticas, econômicas e sociais desencadeadas a partir da década de 1930 provocaram um movimento de reorganização da estrutura administrativa do Estado brasileiro. Para entendermos esse movimento é importante situá-lo também no contexto das transformações que já vinham ocorrendo no mundo do trabalho nos países capitalistas mais desenvolvidos desde o final do século XIX. Estas mudanças introduziram novas ideias e formas de pensar a divisão do trabalho e a organização administrativa do sistema. A seguir serão analisadas estas mudanças em consonância com a Reforma Administrativa do Estado realizada durante o governo de Getúlio Vargas, no Brasil.

1.2 A constituição do Estado nacional desenvolvimentista e a reforma burocrática

O movimento percebido na esfera da administração pública brasileira durante o governo Vargas⁷ situa-se no contexto das mudanças que começaram a ocorrer na estrutura e organização do trabalho, nos países capitalistas centrais (França, Inglaterra e Estados Unidos) desde o final do século XIX e início do século XX. O processo de industrialização crescente

⁷ Podemos dividir o primeiro Governo de Vargas, conhecido como a Era Vargas em três períodos: 1930 – 1934 Governo Provisório; 1934-1937 Governo Constitucional; 1937 – 1945 – Instituição do Estado Novo, período da Ditadura Vargas.

impôs novas formas de gerenciamento, baseados nos princípios científicos de administração. De acordo com Chiavenato (1983), a origem da abordagem clássica de administração, remonta as consequências da Revolução Industrial⁸, e, na visão do autor (1983) se resumem em dois pontos:

- 1) O crescimento acelerado e desorganizado das empresas que ocasionou a complexificação da sua administração, exigindo uma abordagem científica e mais apurada que substituisse o empirismo e a improvisação até então dominantes; 2) A necessidade de aumentar a eficiência e a competência das organizações, no sentido de se obter o melhor rendimento possível dos seus recursos e fazer face à concorrência e competição que se avolumavam entre as empresas (CHIAVENATO, 1983, p. 34-35).

Além disso, de acordo com o autor a substituição do capitalismo liberal pelo capitalismo de monopólio que surgiu nos Estados Unidos no final do século XIX, deu início ao processo de produção em massa que teve como consequência, o aumento do número de assalariados nas indústrias. “A partir daí inicia-se o processo de divisão do trabalho entre os que pensam e os que executam, criando as condições econômicas e técnicas para o surgimento do Taylorismo⁹ e do Fordismo¹⁰ nos Estados Unidos e do Fayolismo¹¹ na França”

⁸ Referimo-nos aqui principalmente à chamada segunda fase Revolução Industrial que teve início nos Estados Unidos no final do Século XIX e início do Século XX.

⁹O Taylorismo foi criado pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor no final do século XIX e início do século XX e consiste numa forma de organização do trabalho baseado na racionalização, na divisão de tarefas, na realização do máximo de atividades no menor tempo possível. O Taylorismo é também chamado de Teoria da Administração Científica (TENÓRIO, 2011).

¹⁰O Fordismo foi criado a partir das ideias do mecânico e engenheiro Henry Ford, proprietário da empresa automobilística norte-americana Ford. “Através da racionalização da produção, idealizou a linha de montagem, o que lhe permitiu a produção em série, isto é, o moderno método que permite fabricar grandes quantidades de um determinado produto padronizado. Na produção em série ou em massa, o produto é padronizado em seu material, mão-de-obra, desenho e ao mínimo custo possível” (CHIAVENATO, 1983, p.54). Ferreira et al.(1991) destaca os seguintes traços como característicos ou princípios constitutivos do paradigma fordista: “a) racionalização taylorista do trabalho: profunda divisão - tanto horizontal (parcelamento das tarefas) quanto vertical (separação entre concepção e execução) - e especialização do trabalho; b) desenvolvimento da mecanização através de equipamentos altamente especializados; c) produção em massa de bens padronizados; d) a norma fordista de salários: salários relativamente elevados e crescentes - incorporando ganhos de produtividade - para compensar o tipo de processo de trabalho predominante” (FERREIRA et al. 1991, p.5). Na visão de Harvey (2008a) o que distinguia o que havia de especial em Ford era o reconhecimento de que a produção em massa significava o consumo de massa “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle, e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 2008a, p. 121).

¹¹¹ Também chamada de Teoria Clássica da Administração. Foi desenvolvida por Henry Fayol a partir de 1916 na França e em seguida espalhou-se pela Europa. A Teoria da Administração Científica, desenvolvida por Frederick Taylor, no final do século XIX e início do século XX nos Estados Unidos se caracterizava pela ênfase na tarefa realizada pelo operário, enquanto a Teoria Clássica se caracterizava pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. “Na realidade, o objetivo de ambas as teorias era o mesmo: a busca da eficiência das organizações. Segundo a Administração Científica, essa eficiência era alcançada através da racionalização do trabalho do operário e no somatório da eficiência individual. Na Teoria Clássica, ao contrário, partia-se do todo organizacional e da sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas, fossem elas órgãos (como seções, departamentos etc.) ou pessoas (como ocupantes de cargos e executores de tarefas). A microabordagem ao nível individual de cada operário com relação à tarefa é enormemente ampliada

(CHIAVENATO, 1983, p.35), que se caracterizavam essencialmente pela introdução de princípios científicos na gestão do trabalho e da produção. O princípio da cientificidade estava relacionado à modernização e a eficiência com vistas a reduzir os custos e aumentar a produção, o que causou impactos na administração não apenas na esfera privada, de onde se originou, mas também na esfera pública.

O processo produtivo taylorista/fordista caracterizava-se pela rigidez, verticalidade e hierarquização do trabalho. As ações individuais da massa de trabalhadores nas empresas automobilísticas eram interligadas pela esteira que determinava o ritmo e o tempo necessário para cada tarefa. Esse processo produtivo, de acordo com Antunes (1999) “caracterizou-se pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução” (ANTUNES, 1999, p. 37). O trabalho operário reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva, enquanto a dimensão intelectual do trabalho centrava-se nas esferas de gerência e comando.

De acordo com Antunes (1999) essa forma de organização do trabalho “transformou a indústria capitalista, expandindo-se para todas as empresas automobilísticas dos Estados Unidos e posteriormente para todo o processo industrial nos países capitalistas” (ANTUNES 1999, p. 37). A produção era executada por operários predominantemente semiqualeificados que formavam a grande massa de trabalhadores das grandes empresas. Essa organização do trabalho que combinava os princípios científicos do taylorismo com o fordismo, na visão de Antunes (1999) representou a forma mais avançada da racionalização capitalista na organização do trabalho ao longo do século XX. Somente na década de 1970 é que esse modelo de organização do trabalho começa a dar os primeiros sinais de esgotamento, conforme veremos mais adiante.

Ao mesmo tempo em que se institucionalizava, no mundo do trabalho, a forma de organização descrita anteriormente, no Brasil, a partir da década de 1930 iniciava-se uma série de mudanças na organização da administração pública. Na visão de Wahrlich (1974), tratava-se de uma reforma “que adotava o modelo prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos. Era, em suma, uma ‘reforma modernizadora’, inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, um modelo Taylorista/Fayoliano/Weberiano” (WAHRlich, 1974, p. 28). De acordo com a autora, a

ao nível da organização como um todo em relação à sua estrutura organizacional” (CHIAVENATO, 1983, p. 70).

ênfase dada à teoria administrativa consolidava a existência de princípios científicos capazes de orientar os processos administrativos de maneira mais eficiente. Pode-se dizer que a

Reforma era weberiana no sentido de que pretendia instituir um novo tipo de dominação, agora embasada no domínio da técnica, na objetividade, na regra abstrata estatuída, ou seja, um tipo de dominação que tinha em sua base procedimentos burocráticos (Weber, 2003).

De acordo com Paiva (2009), a passagem gradual da dominação patrimonial para a dominação burocrática do aparelho do Estado, não está relacionada apenas com uma nova ordem administrativa, mas “tem a ver antes de tudo com um paradigma moderno que, pela primeira vez, vincula o domínio público brasileiro a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada” (PAIVA, 2009, p. 783).

De acordo com Costa (2008) a partir da década de 1930 e na maior parte do século XX:

o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado. Como resposta a transformações econômicas e sociais de largo alcance, esse esforço se desenvolveu ora de forma assistemática, pelo surgimento de agências governamentais que se pretendia fossem ilhas de excelência com efeitos multiplicadores sobre as demais, ora de forma mais orgânica, por meio das reformas realizadas no governo federal, em 1938, 1967 e a partir de 1995 (COSTA, 2008, p. 481).

A concretização dessa nova forma de compreender a esfera pública provocou transformações significativas nas relações entre os sujeitos e o Estado, contribuindo para o enfraquecimento nas influências das oligarquias tradicionais que predominaram durante a República Velha. A partir da década de 1930 e principalmente após a instauração do Estado Novo em 1937, as decisões no âmbito das políticas públicas, passaram a depender de negociações com a burocracia central do Governo (PAIVA, 2009). Aumentava o poder interventor do Estado, em uma realidade política, social e econômica que, cada vez mais se complexificava.

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) com o estímulo à industrialização, intensificou-se o processo de urbanização da sociedade brasileira. Nesse primeiro momento houve grande concentração de poder no executivo Federal e nomeados interventores para os Estados (COSTA, 2008). Nesse período foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde. A centralização extrema foi um dos elementos que causou insatisfação dos setores liberais que levou a Revolução de 1932 em São Paulo e em seguida foi promulgada a constituição de 1934 (COSTA, 2008). A Constituição de 1934 devolveu a autonomia aos estados, porém:

não consentiu a volta dos mesmos níveis de descentralização que vigoravam na República Velha. Na repartição de encargos e recursos, concentrou competências no nível da União. Promoveu a uniformização das denominações dos cargos de governador e prefeito e fixou limites para a organização e as atribuições dos legislativos estaduais. Inaugurou o federalismo cooperativo, com a repartição dos tributos, beneficiando inclusive os municípios, e a coordenação de ações entre as três esferas de governo (COSTA, 2008, p. 843).

Entretanto, a Constituição durou pouco tempo. Em função da pressão exercida pela oposição política, pelo Movimento Comunista e a Ação Integralista¹², Getúlio Vargas realizou o Golpe de Estado em 1937 instituindo a ditadura que durou até 1945. A partir daí voltou-se ao processo de centralização e anulou-se as garantias políticas e sociais instituídas pela Constituição de 1934.

Durante a Ditadura de Vargas, começaram a acontecer as primeiras tentativas de profissionalização dos serviços públicos no Brasil e combate a ineficiência. Em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que, pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no Departamento de Administração dos Serviços Públicos (DASP). Este Departamento tinha como objetivo modernizar as estruturas do governo federal, inserindo uma burocracia profissionalizada nos procedimentos estatais. Dentre as atribuições do DASP estavam: organizar a proposta orçamentária anual de acordo com orientações do Presidente da República; fiscalizar a execução orçamentária; selecionar candidatos para ocupar cargos públicos federais; promover o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; inspecionar os serviços públicos; apresentar relatório anual ao Presidente da República sobre os trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, DECRETO-LEI N. 579, 1938).

De acordo com Rabelo (2011):

O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos, novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de

¹² A Ação Integralista Brasileira (AIB) foi um partido político que surgiu no Brasil, no período de imprevisibilidade no campo da política entre 1930 e 1937, que favoreceu o surgimento de movimentos radicais em busca da mudança. A AIB possuía abrangência nacional e seus principais adeptos provinham do setor industrial urbano. Teve como um dos seus principais líderes Plínio Salgado. A AIB criticava os preceitos liberais da República Velha e os descaminhos da Revolução de 1930 (MAIO; CYTRYNOWICZ, 2007). Sua ideologia, organização e ação política pertenciam à “constelação ideológica dos movimentos e partidos fascistas europeus que surgiram entre a Primeira Guerra mundial e a ascensão do Nazismo na Alemanha em 1933” (MAIO; CYTRYNOWICZ, p. 41, 2007), ficou conhecido também como o movimento fascista brasileiro, foi extinto em 1938, com o Golpe de Estado de Getúlio Vargas que tornou os partidos políticos ilegais.

concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil (RABELO, 2011, p.134).

A intenção era instituir no Brasil um modelo de funcionalismo público orientado por processos burocráticos que tinham o papel de construir uma cultura científica, tendo em vista a superação das relações clientelistas que predominavam até então. Essa cultura científica seria assegurada por uma elite técnica especializada, que tinha a função de promover as mudanças na administração pública (RABELO, 2011). A intenção era racionalizar os procedimentos, buscar a precisão e a eficiência. Para Max Weber (1986), sociólogo da burocracia, a instituição deste tipo de dominação consiste em “proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, ‘sem consideração de pessoa’, de modo estritamente formal, segundo regras racionais” (WEBER, 1986, p.129).

Para promover as mudanças desejadas, a elite técnica buscava referências em modelos externos de organização estatal, baseados na teoria de administração científica ou scientific management¹³, cujo surgimento era recente nos Estados Unidos. Para isso foi instituído o Decreto-lei n. 776, de 7 de outubro de 1938, chamado “Missão de Estudos no Estrangeiro”, de autoria de Luis Simões Lopes, então presidente do DASP. De acordo com Rabelo (2011):

A partir do decreto, dezenas de funcionários públicos administrativos viajaram para os Estados Unidos, país que tinha o modelo administrativo que o governo brasileiro desejava conhecer, no momento em que as relações entre os dois países estavam se estreitando, um ano antes do início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (RABELO, 2011, p. 136).

Na opinião da autora, o presidente do DASP “se posicionava como um grande defensor da meritocracia e crítico ao clientelismo presente no funcionalismo público. Sua meta era alcançar um grau de organização semelhante ao da Inglaterra e Estados Unidos” (RABELO, 2011, p. 137). Apesar da Inglaterra também ser uma referência em relação à organização estatal burocrática, a maioria dos técnicos brasileiros enviados ao estrangeiro se dirigiram aos Estados Unidos (RABELO, 2011).

A atuação do DASP significou uma redução da influência do poder local e centralizou as decisões e procedimentos no poder central (Presidente Vargas) e no próprio DASP. Nos estados, o DASP se reproduziu como Departamento Administrativo, os “Daspinhos” que

¹³ O scientific management, era uma corrente da administração norte-americana que norteou as reformas nos Estados Unidos, nos anos de (1890-1920), que incluía a adoção de técnicas administrativas baseadas no modelo Taylorista: normatização rígida de toda e qualquer atividade de trabalho, busca pela eficiência e combate à corrupção. (RABELO, 2011).

tinham que se reportar diretamente a sua matriz federal. Os “Daspinhos” tinham função fiscalizadora das ações. De acordo com Nunes (2010), constituíam-se em “linhas adicionais de transmissão da cadeia de centralização” (NUNES, p. 82). Entretanto, apesar do esforço de modernização da esfera administrativa do Estado, permaneceram traços patrimonialistas, juntamente com procedimentos mais eficientes e burocráticos (PAULA, 2005). Isso porque, as intervenções do DASP no sentido de promover a reforma no funcionalismo público federal e estabelecer uma nova ordem política, a partir da instituição do Estado Novo de 1937 “objetivava criar padronização do funcionalismo, ao mesmo tempo em que tinha poder de delegar nomeações para cargos de confiança e direções departamentais, que não passavam necessariamente por nenhum critério meritocrático” (RABELO, 2011, p. 139), criando certa ambiguidade que caracterizou os procedimentos administrativos na esfera pública brasileira.

Nunes (2010) ao analisar o papel desempenhado pelo DASP no estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade no Brasil, afirma que este, por um lado, contribuiu, de fato, para a modernização do aparelho do Estado e para a Reforma Administrativa, uma vez que tinha o propósito de “racionalizar a administração e o serviço público e instituir o universalismo de procedimentos em relação à contratação e promoção de funcionários públicos” (NUNES, 2010, p. 82). Porém, por outro lado, constituiu-se em um organismo paradoxal em função de que, possuía “o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário. Como tal implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização” (NUNES, 2010, p. 81).

Ainda de acordo com Nunes (2010), o DASP promoveu um processo de centralização enorme no Brasil. Praticamente todas as medidas legais que vinham dos ministérios passavam pelo controle e fiscalização do DASP. Os Estados e Municípios também perderam sua autonomia legislativa com a criação da Lei dos Estados e Municípios de 1939. A arrecadação dos Estados também passou a ser centralizada na União. Restando aos estados o controle apenas dos impostos territoriais, os alvarás e o imposto de 10% sobre as exportações estaduais (NUNES, 2010). De acordo com o autor:

Esse processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo [...] foi um verdadeiro processo de ‘nacionalização’ dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se tornando o único *patron* (NUNES, 2010, p. 82).

A reforma administrativa do Estado Novo, segundo Costa (2008) foi o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Porém, a Reforma embora tenha avançado no aspecto da profissionalização dos serviços públicos e na universalização dos procedimentos administrativos, seus resultados, como vimos, não se direcionaram apenas nesse sentido. Juntamente com o processo de centralização, criaram-se as condições para o fortalecimento de relações clientelistas, que se centravam agora na esfera federal, contradizendo um dos objetivos principais da reforma que era justamente acabar com esse tipo de relação entre o Estado e a sociedade.

Paralelo ao processo de centralização política e administrativa ocorria a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico do país. O nacionalismo da década de 1930 ganhou um caráter de resistência à exploração externa, calcada na posição ocupada pelo Brasil no âmbito internacional: a de país colonizado (SADER, 2010). O Brasil situava-se na economia mundial como um país periférico, exportador de produtos primários, dentre os quais se destacava o café (COSTA, 2008). O processo de industrialização que começou neste período no Brasil tinha como base na política de substituição de importações. O Estado ganhou um papel fundamental no desenvolvimento econômico. Nas palavras de Ianni (2004):

Em especial, na esfera da acumulação de capital, o Estado se projeta como centro máximo de decisão. As políticas fiscal, tarifária, cambial e monetária se integram em escala crescente, de modo a propiciar créditos e incentivos a investimentos cada vez mais controlados ou induzidos pelo poder público (IANNI, 2004 p. 133).

O desenvolvimento econômico desencadeado pelo processo de industrialização baseava-se no planejamento, na organização racional dos processos, deixando de lado o espontaneísmo e adquirindo cada vez mais um caráter científico e ordenado. O Estado estava no centro desta nova forma de organização “Por sua iniciativa, ou sob sua responsabilidade, os processos racionais de diagnóstico e previsão, coordenação e execução estão sendo postos em prática, em benefício do desenvolvimento industrial” (IANNI, 2004, p. 159).

Nesta forma de organização autocrática e desenvolvimentista¹⁴ de Estado, também denominada por Sallum (2003) de Estado Varguista, porque adquiriu estas características sob

¹⁴ A Estratégia de construção do Estado desenvolvimentista foi utilizada nos países de industrialização tardia, como os países da América Latina. O papel do Estado estava em dar impulso à transformação da estrutura produtiva, orientar as mudanças sociais e mediar os possíveis conflitos emergentes. Nos países capitalistas centrais, após a grande Depressão de 1929 a teoria econômica que surgiu como alternativa para a superação da Crise do Capitalismo foi elaborada pelo economista inglês John Keynes e sistematizada em sua famosa obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicada originalmente em 1936. O Keynesianismo, como ficou conhecida a sua teoria, criticava o capitalismo de livre comércio “laissez-faire” como um mecanismo capaz de produzir um equilíbrio natural no sistema capitalista. Para ele o capitalismo gerava dois problemas

a presidência de Getúlio Vargas, o núcleo da organização da sociedade girava em torno do Estado. Este, além de incentivar o desenvolvimento do capital, também orientava e disciplinava as relações entre as classes sociais. Desse modo, foram criadas as Leis Trabalhistas (Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943) através das quais se regulamentava e ao mesmo tempo garantia um limite na exploração do trabalho e uma relação mais ou menos estável entre as classes (IANNI, 2004), em prol do desenvolvimento industrial. Havia pouco espaço para a organização e manifestação autônoma das classes populares.

Ainda durante o Estado Novo, que se inicia em 1937, o governo cria o Conselho Técnico de Economia e Finanças, Conselho Nacional do Petróleo, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Plano de Obras e Equipamentos, Companhia do Vale do Rio Doce, entre outros. De acordo com Lima Jr. (1998):

A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vista a industrializar o país (LIMA JR. 1998, p. 7).

No governo de Getúlio Vargas houve considerável expansão no número de órgãos no âmbito do poder Executivo. “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências, englobando empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias e fundações” (LIMA JR. 1998, p. 8). No final do governo Vargas em 1945, o Brasil, de acordo com Nunes (2010) era um país bastante diferente, do que era na República Velha. Possuía um aparelho de Estado bastante complexo e centralizado diferente do sistema federativo e liberal anterior aos anos de 1930.

1.3 O período pós Ditadura Vargas

fundamentais: desemprego e concentração de riqueza e renda. A tese de Keynes era de que o Estado deveria intervir na economia de mercado, com o objetivo de diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção. Suas ideias se tornaram a base para o surgimento do Estado de Bem Estar Social “*welfare state*”, nos países capitalistas desenvolvidos. No Brasil, assim como em outros países da América Latina que iniciaram tardiamente o processo de industrialização, não foi desenvolvido o Estado de Bem Estar Social. A alternativa para estes países foi a adoção de um Estado nacional desenvolvimentista, capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico. Esta função do Estado foi promovida amplamente pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL. De acordo com a qual o Estado deveria “orientar e coordenar as atuações dos diversos agentes econômicos, até de maneira indireta com as políticas comercial, de industrialização, fiscal, monetária, etc. para promover a substituição de importações através dos investimentos de infraestrutura e empresas públicas” (VILARREAL, 1984).

Até 1945, quando se inicia o processo de redemocratização do país, o Dasp desempenhou um papel importante e, de acordo com Costa (2008) foi relativamente bem sucedido. A partir daí começaram a ocorrer uma série de nomeações sem nenhum critério meritocrático para vários organismos públicos. De acordo com o autor isso aconteceu porque o concurso público para seleção de pessoal tornou-se facultativo e cada empresa pública passou a fazer as contratações de acordo com a forma determinada em seus estatutos. Esse fato parece indicar o quanto as relações patrimonialistas se encontravam arraigadas na relação entre sociedade e Estado no Brasil, se sobrepondo ao sistema de mérito na primeira brecha encontrada.

Com o fim da Ditadura de Vargas a Presidência da República foi entregue ao Presidente do Tribunal Federal que convocou eleições e a Assembleia Constituinte que culminou na Constituição de 1946. A nova Constituição:

restabeleceu o estado de direito e as garantias individuais, restaurou a divisão de poderes da República, devolveu a autonomia dos estados, ampliou os direitos sociais dos trabalhadores, reorganizou o Judiciário e previu a mudança da capital. Fortaleceu-se o federalismo cooperativo, por meio de novos mecanismos de coordenação e transferência de rendas entre regiões (COSTA, 2008, p. 847).

O novo Presidente eleito em 1945 foi Eurico Dutra, no seu governo foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco que beneficiou com energia elétrica o Nordeste brasileiro. Dutra desenvolveu um governo “legalista e conservador” (COSTA, 2008, p. 847) sob o seu mandato o Partido Comunista perdeu a legalidade. Em 1950, Getúlio Vargas novamente assume a Presidência da República pelo voto direto. Durante o seu governo foram criadas 13 empresas estatais, entre elas a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), grande pilar da política de fomento nacional. O projeto de governo de Vargas incluía a ampliação dos direitos dos trabalhadores, o incentivo à indústria de base, ao transporte e a energia, o que implicava uma intervenção maior do Estado na economia. Sob pressões severas da oposição, que possuía interesses contrários aos do governo e queria a renúncia ou a deposição do Presidente, Getúlio Vargas suicidou-se em agosto de 1954 (COSTA, 2008).

Após um período tumultuado na política brasileira, Juscelino Kubitschek assume a Presidência em 1956. Seu governo tinha dentre outras propostas,

a industrialização acelerada, apoiada na associação entre capitais nacionais e estrangeiros, com ênfase na indústria de bens duráveis, dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário. Seu lema era a realização de “50 anos em

cinco” e a meta símbolo era a construção da nova capital do país, Brasília. Era uma fase de grande euforia e de afirmação nacionalista (COSTA, 2008, p. 848).

O governo de João Goulart¹⁵ que assumiu a presidência após um curto período de parlamentarismo que seguiu a renúncia de Jânio Quadros (eleito Presidente em 1960) foi caracterizado por uma forte crise em função da oposição dos militares e de grupos conservadores que viam nas suas propostas de governo uma ameaça à ordem pública. Jango se propunha realizar uma reforma de base: bancária, fiscal, urbana, agrária, universitária e administrativa, ou seja, seu governo estava propondo um programa de esquerda e tinha o apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (COSTA, 2008, p. 849).

Em relação às reformas administrativas, para Costa (2008) o período de 1952 até 1962 foi marcado por um processo de cisão entre a administração direta e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos) também chamada de administração indireta. As organizações estatais descentralizadas “Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração” (COSTA, 2008, p. 848) a tendência de acordo com Lima Jr. (1998) era de criação de novos órgãos administrativos alheios à administração direta.

Análise semelhante sobre este período é a de Lima Jr. (1998) para o autor desde a Promulgação da Constituição de 1946 (segundo o autor, ela própria não contribuiu para a profissionalização dos serviços públicos) até a Ditadura Militar de 1964, as Reformas ou tentativas de Reformas na Administração Pública foram tímidas, não introduzindo nenhuma modificação expressiva (LIMA JR. 1998). Apesar disso, nota-se uma preocupação dos diferentes governos em promover ações que tinham a intenção de instituir mudanças na administração pública. Lima Jr. (1998) assim resume estas tentativas de mudanças na administração pública: em 1954, durante o governo de Getúlio Vargas foi enviado ao Legislativo um projeto de reforma administrativa, mas não teve seguimento; em 1956 no governo de Juscelino Kubitschek, foi criada uma comissão especial com objetivos reformistas, que acabou resultando apenas na criação de órgãos e ministérios; em 1963, o presidente João Goulart criou a Comissão Amaral Peixoto que tinha como objetivo promover uma reforma administrativa. De acordo com Lima Jr. (1998), foram elaborados quatro

¹⁵ João Goulart (Jango) (PTB) era o vice do presidente Jânio Quadros. A renúncia de Jânio em 1961 ocorreu num período em que Jango estava na Ásia em visita à República Popular da China. De acordo com a Constituição era o vice quem deveria assumir o governo. Porém, em função dos seus vínculos com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e com o Partido Socialista Brasileiro (PSB) os ministros militares se opuseram à sua posse, pois viam nele uma ameaça ao país. Entretanto, liderada por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul (e cunhado de Jango) iniciou-se a campanha pela legalidade que ganhou o apoio de outros governadores e, no Congresso Nacional foi apoiada pelos parlamentares em favor da posse de Jango. No dia 8 de setembro de 1961, Jango assumiu a posse da Presidência da República.

projetos de reorganização da administração Federal. Estes projetos foram enviados ao Congresso Nacional em 1964 e acabaram não tramitando, em função do Golpe Militar. (LIMA JR. 1998). Embora não tenham provocado nenhuma mudança neste momento, os projetos elaborados pela Comissão Amaral Peixoto, “que previa ampla descentralização do sistema administrativo federal até o nível do Guichê, além de ampla delegação de competências” (MARCELINO, 1987, p. 20-21), esses princípios foram incorporados posteriormente, de acordo com Marcelino (1987) ao Decreto-Lei nº 200, instituído durante a Ditadura Militar, em 1967.

Estas tentativas de mudanças que aconteceram durante os três governos citados indicam que havia uma preocupação em relação aos procedimentos administrativos na esfera pública federal, embora, como vimos, nenhuma delas logrou alcançar o grau de profissionalização almejado pelo DASP na década de 1930. O DASP representava a base sobre a qual se construiria uma administração pública, cujos procedimentos valorizassem o mérito, a universalidade e a impessoalidade, enfim a instituição da burocracia nos moldes weberianos (LIMA Jr. 1998).

É possível perceber que o ideal de profissionalização dos serviços públicos no Brasil empreendido pelo DASP sempre foi bastante permeável a outras estratégias de organização da administração pública, mesclando práticas clientelistas com procedimentos universais, impessoais e meritocráticos.

De acordo com Lima Jr. (1998), o fundamento das políticas formuladas no segundo governo de Getúlio Vargas, no governo de Juscelino Kubitschek e João Goulart estava no esforço de compreender e organizar o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, as ilhas burocráticas de excelência que se constituíram no aparelho do estado desempenharam um papel importante, especialmente no Governo Kubitschek, “assegurando operacionalmente o papel do Estado na economia” (LIMA, Jr. 1998, p. 12).

1.4. A administração pública na Ditadura Militar

O governo de João Goulart, conforme referido acima, caracterizava-se como um governo de esquerda, suas propostas incluíam uma reforma de base em favor das classes populares o que provocou grande agitação política e a forte oposição dos militares e dos setores conservadores da sociedade, que consideravam estas ações subversivas, de origem comunista e viam isso como uma ameaça à instituição do socialismo no Brasil, o que era

preciso evitar, usando inclusive a intervenção do exército no governo brasileiro com o Golpe Militar de 1964. De acordo com Cunha e Góes (1994) “A tomada de poder no Brasil em 1964, não foi um simples golpe latino-americano, nem mais um pronunciamento e sim uma articulação política de profundas raízes internas e externas, vinculada a interesses econômicos sólidos e com respaldos sociais expressivos” (p. 32).

Era necessário consolidar o capitalismo e inserir o Brasil no comércio internacional. Essas eram as metas prioritárias dos militares, para isso se fazia necessária uma intervenção no aspecto administrativo do Estado, utilizando-se dos recursos que fossem necessários para o desenvolvimento econômico do país. É nesse contexto que surge o Decreto-Lei n. 200 de 1967 que visava implementar uma ampla reforma administrativa. Esse dispositivo legal definia princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, e controle. Pode-se dizer que foi a primeira tentativa de implantação da gestão gerencial na administração pública brasileira. De acordo com Costa (2008), o referido Decreto-Lei:

Em primeiro lugar, prescrevia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Em segundo, estabelecia a distinção entre a administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República — e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em terceiro, fixava a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios. Em quarto, desenhava os sistemas de atividades auxiliares-pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais. Em quinto, definia as bases do controle externo e interno. Em sexto, indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos. E finalmente, estatuiu normas de aquisição e contratação de bens e serviços (COSTA, 2008, p. 851).

Neste período, de acordo com Marcelino (1987), o modelo administrativo implantado pelo DASP é deixado de lado, instituindo-se a “administração para o desenvolvimento” (MARCELINO, 1987, p.11) que consistia na ampliação da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a intensificação do processo de descentralização “tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas e a criação de entidades de Administração Indireta para a realização da intervenção econômica do Estado” (MARCELINO, 1987, p.11). Novamente não se consolidou a profissionalização dos serviços públicos. Criou-se, nessa época, um grande número de agências e empresas estatais, expandindo a administração indireta. Isso porque, de acordo com Torres (2004) a eficiência e

agilidade administrativa de que precisavam os militares para atingir os propósitos de desenvolvimento econômico não era encontrada na administração direta da União, assim

mediante um amplo processo de descentralização administrativa, há o repasse de funções importantes e políticas públicas cruciais para uma administração indireta crescentemente autônoma, que desfruta de instrumentos de gestão mais modernos, como a liberdade de contratação e demissão pelo regime celetista¹⁶ (TORRES, 2004, p. 154-155).

Nesse período, de acordo com Torres (2004) houve uma intensa transferência do fornecimento de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista¹⁷. Em 1976, havia 571 instituições destas, 60% foram criadas entre 1966 e 1976. Na opinião do autor, sempre que se prevê uma intervenção maior do Estado no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico no Brasil, a esfera administrativa passa por processo de modernização com vista a atingir o objetivo econômico e, nesse sentido o autor afirma que a reforma da década de 1930 se repetiu em 1967, em pelo menos três pontos: “o papel central do Estado no desenvolvimento econômico; a natureza autoritária do regime político, que facilita a implantação da reforma; o aprofundamento da divisão da administração pública em dois segmentos distintos e desiguais” (TORRES, 2004, p. 151-152). Estes segmentos apontados por Torres são a administração direta e a indireta.

Ao mesmo tempo em que o governo incentivava e fornecia recursos para as organizações descentralizadas a administração indireta responsável por políticas essenciais na área social, passava por um processo de sucateamento, desmotivação, má remuneração dos servidores, marcada por uma cultura patrimonialista, prejudicando a população que ficava desassistida ou recebia precárias ações do governo (TORRES, 2004).

Torres (2004) aponta alguns problemas decorrentes da reforma administrativa realizada pelos militares. Um deles está relacionado com a falta de atenção para com a administração direta. Não houve a preocupação com a formação e com a criação de carreira

¹⁶ É importante lembrar que “o regime de trabalho até a década de 1960 garantia a estabilidade do trabalhador após 10 anos na mesma empresa. Se fosse demitido antes desse período, o patrão deveria pagar uma indenização equivalente a um salário por ano trabalhado. Para flexibilizar as demissões, o governo cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O fundo é formado por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em nome dos empregados, no valor equivalente ao percentual de 8,5% das remunerações que lhes são pagas” (<http://www.brasil.gov.br/linhadotempo/epocas/1966/fim-da-estabilidade-no-trabalho-criacao-do-fgts>)

¹⁷ Torres (2004) faz uma síntese, diferenciando estas instituições. Autarquia: pessoa jurídica de direito público exerce funções da administração pública, sem subordinação hierárquica; Fundação: função jurídica de direito público, semelhante à autarquia; Empresa pública: pessoa jurídica de Direito privado, seu capital é totalmente público tem como finalidade a exploração de atividade econômica. Sociedade de Economia mista: pessoa jurídica de direito privado, caracteriza-se pela participação acionária do poder público e da iniciativa privada (Banco do Brasil e Petrobrás) a participação do poder público é maior que o privado, tem como finalidade a exploração econômica e a prestação de serviços (TORRES, 2004).

para administradores públicos para os cargos de direção no âmbito da administração direta. A solução encontrada foi recrutar funcionários das autarquias e fundações que eram, em geral, mais qualificados e possuíam um salário melhor, para ocupar estas funções. Outro problema foi a produção do insulamento burocrático na alta burocracia da administração indireta. Nas palavras do autor:

os militares criaram uma espécie de blindagem sobre as instituições vitais para a busca de seus objetivos estratégicos fundamentais, evitando que práticas clientelistas e patrimonialistas afetassem ou atrapalhassem a atividade técnica e especializada desenvolvida pelos burocratas da administração indireta (TORRES, 2004, p. 158).

O autor ainda aponta para outro problema que está na constatação de que a administração indireta estava isolada do aspecto político e do controle da sociedade. Não havia espaço para a discussão da sociedade organizada sobre a necessidade, prioridade ou pertinência das políticas públicas determinadas por estas instituições. As mesmas possuíam elevado nível de autonomia no seu gerenciamento. Outra consequência do isolamento burocrático, que, na opinião do autor, pode ser considerado o mal maior está relacionado:

com a intimidade incestuosa que se estabeleceu entre a alta burocracia pública e os lobistas que defendiam seus interesses corporativos junto ao Estado. [...] Assim, os interesses privados dos setores sociais mais fortes e organizados eram defendidos e alcançados através do relacionamento com os poderosos burocratas que comandavam soberanamente grandes instituições públicas que distribuíam recursos financeiros, subsídios e benesses sem controle social ou político (TORRES, 2004, p. 159).

Sobre isso observa que na relação entre os burocratas do Estado e as lideranças empresariais, se desenvolveu um tipo de parceria que condiz com a herança patrimonialista. Esse tipo de relação favorecia setores sociais mais privilegiados, pois a administração pública colocava-se à disposição de sanar, em primeiro lugar, as demandas destes grupos.

Opinião semelhante, em relação a isso, encontramos em Paula (2005). Para a autora, a reforma administrativa realizada durante o governo militar foi mais efetiva no sentido da construção de um sistema racional de organização do Estado e aumento da eficiência, especialmente na administração indireta. Entretanto, esse processo contribuiu para a construção de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil dos processos decisórios. Nas suas palavras: “essa tecnocracia se caracteriza por um patrimonialismo moderno, no qual os burocratas se apropriam da essência do Estado” (PAULA, 2005, p. 107).

Outra questão que Torres (2004) aponta além das mencionadas acima, como característica comum da reforma proposta por Vargas e pelos militares é que tanto um quanto os outros utilizaram a administração pública como forma de cooptação política. Vargas a utilizava como forma de garantir o apoio dos novos grupos sociais urbanos que surgiam. Assim como os militares, através dos artifícios da administração, especialmente a indireta, conseguiam obter o apoio da burguesia nacional (TORRES, 2004).

Assim, o que nos parece importante destacar nestas duas reformas administrativas analisadas até aqui, a realizada na década de 1930 e a de 1967, é que tanto uma quanto a outra objetivaram a instituição de princípios universais, impessoais, meritocráticos característicos de um modelo administrativo racional burocrático, embora seja verdade que a última tinha também, como marca princípios gerenciais. Entretanto, as duas reformas, como aponta Torres (2004), trouxeram a marca patrimonialista que entende a administração pública como um mecanismo para a “distribuição de privilégios e obtenção de apoio político” (TORRES, 2004, p. 160).

Na década de 1980, ocorreram mudanças econômicas, políticas e sociais que provocaram o surgimento de novas configurações na organização do Estado e consequentemente da Educação. Na visão de Sallum (2003), as mudanças que ocorreram nas duas últimas décadas do século XX no Brasil modificaram tanto o Estado em si como suas relações “com a ordem social e a ordem econômica: a democratização política e a liberalização econômica” (SALLUM, 2003, p. 35).

A seguir serão apontados alguns fatores que contribuíram para o delineamento de novas ideias em relação à organização da administração pública e o contexto sociopolítico e econômico que caracterizou a sociedade brasileira na década de 1980 e início dos anos 1990.

1.5 O contexto brasileiro do final da década de 1980 e início dos anos 1990: a crise do modelo de estado desenvolvimentista e a abertura política

O chamado “milagre econômico” alcançado durante o Regime Militar entra em crise em meados da década de 1970. O início da crise no Brasil se deu pelo aumento do preço do petróleo, crise fiscal do Estado, estagnação da economia, aumento da inflação, conflitos entre diferentes facções militares e greves operárias. Além disso, o decreto pela Anistia em 1979 e o retorno de muitos exilados reforçou a oposição política (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). Ainda em 1979, “os banqueiros internacionais diante da elevação

da taxa de juros e recessão nos Estados Unidos da América, passaram a cortar créditos para o Brasil” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p 39). Tudo isso gerou forte pressão sobre o Regime Militar e contribuiu para o enfraquecimento da sua hegemonia política.

De acordo com Sallum (2003) o centro da crise do Estado desenvolvimentista era do ponto de vista econômico, “a incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa, no início da década de 1980” (SALLUM, 2003 P. 36). Além disso, as mudanças que estavam acontecendo no âmbito internacional e também fatores internos contribuíram para o agravamento da crise. Os fatores externos estão relacionados com a mudança de paradigma no sistema de produção que começa a mover-se “do paradigma keynesiano para a ortodoxia monetarista, inclinada a adotar políticas rígidas de contenção de gastos públicos e de controle monetário” (SALLUM, 2003 p. 36). Isso contribuía para a adoção de políticas de diminuição dos gastos do Estado com políticas sociais limitando a autonomia dos países na elaboração de políticas econômicas.

Os fatores internos se relacionavam com as mudanças políticas iniciadas no final da década de 1970 e aprofundadas na década de 1980. Com a reforma partidária de 1979, rompeu-se a lógica do bipartidarismo instituída pelo regime autoritário, a Arena foi substituída pelo PDS (Partido Democrático Social) partido que representava o regime militar e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) perdeu o lugar para os partidos PMDB, PDT, PTB e PT, como oposição política. Em 1982, o partido do Regime Militar perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados, colocando em xeque o controle do Regime Militar sobre o Estado (SALLUM, 2003).

Estas mudanças internas foram, aos poucos, mudando os rumos da política brasileira. Como síntese destas mudanças, Sallum (2003) destaca:

De fato, a partir de 1970, os alicerces politicamente excludentes do Regime Militar e do velho Estado varguista foram abalados por um vigoroso processo de democratização política. As classes populares tornaram-se politicamente muito mais autônomas e tentaram partilhar valores materiais e não-materiais que antes eram exclusivos das classes média e alta (SALLUM, 2003, p. 36).

Na busca da superação da crise, o Estado brasileiro sofria, de um lado, a pressão externa no sentido de direcionamento do país para a adoção da ortodoxia monetarista e por outro lado sofria estímulos internos na direção da abertura política e construção do processo de democratização. A estratégia para superação da crise foi o ajuste às demandas externas, para o pagamento da dívida. Essa opção causou sérios impactos na economia brasileira: o

aumento da inflação recaiu sobre as empresas estatais e principalmente sobre os trabalhadores assalariados (SALLUM, 2003).

Diversas reações partiram do sistema das empresas estatais, da elite empresarial que começaram a buscar caminhos alternativos para superação da crise econômica. Esta situação favoreceu o crescimento da oposição às lideranças do governo. Esse movimento de oposição uniu as massas populares e a classe média na luta pela democratização política do país que culminou na campanha “Diretas já” em 1984. Esse foi um marco importante da história brasileira e se tornou o ponto de partida para a construção de um novo projeto de Estado, baseado em valores democráticos.

Contudo, a eleição de 1985, foi realizada pelo Colégio Eleitoral e seguiu as restrições impostas pelo governo, a esquerda aliada com alguns dissidentes do Regime Autoritário e apresentando propostas moderadas de transformação, elegeu Tancredo Neves. A vitória da oposição apontava para a construção de um país democrático, sem restrições para as organizações populares e que buscasse um novo desenvolvimento econômico.

Com a morte de Tancredo Neves antes de assumir a presidência, a chamada Nova República, foi iniciada pelo vice-presidente Sarney¹⁸. Esse período, além da crise econômica, caracterizou-se por certa insegurança em função das contradições e insucessos do governo Sarney¹⁹ dentre eles o fracasso do Plano Cruzado e os altos índices de desaprovação do governo, pela sociedade. Além disso, contradizendo o compromisso assumido por Tancredo Neves e pelo próprio Sarney, de permanecer no cargo por quatro anos, o mandato se estendeu pelo período de cinco anos (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2007).

Ao longo do governo Sarney, embora as forças políticas da ditadura militar continuassem presentes, o caráter autoritário e centralizador que caracterizou a ditadura no Brasil, entre os anos 1964 e 1985, passou a ser questionado pelos movimentos populares e sindicais que, neste período, tinham maior liberdade para isso, com vistas a construção de uma forma de governo transparente, com instâncias de participação, sujeito a um maior controle público e atento às demandas sociais. Essas reivindicações se inscreveram no plano das reformas democráticas do Estado brasileiro, cuja preocupação estava em materializar, na esfera legislativa, o conteúdo democrático.

¹⁸ Sarney pertencia até 1984 ao PDS (nome que assumiu a antiga ARENA). Saiu do PDS e junto com alguns dissidentes do partido formou a Aliança Liberal. Mais tarde filiou-se ao PMDB, ao qual pertence até hoje.

¹⁹ Vale lembrar que Sarney, na condição de vice-presidente e, contradizendo o princípio constitucional, que garantia a posse ao presidente da Câmara, Ulysses Guimarães, assumiu o cargo no lugar de Tancredo Neves, presidente eleito, que faleceu antes da posse (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2007).

Logo no início do governo Sarney houve modificações nas leis que bloqueavam a participação popular na política. Nas palavras de Sallum (2003):

No primeiro semestre de 1985 foram instituídos: a) eleições diretas em dois turnos para presidente da República; b) eleições diretas nas capitais dos estados, áreas de segurança e principais instâncias hidrominerais; c) representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, d) direito de voto aos analfabetos, e) liberdade de organização partidária (SALLUM, 2003, p. 38).

Além dessas, diversas outras medidas foram instituídas como a liberdade de organização sindical dos trabalhadores, ou seja, não havia mais (ao menos não explicitamente) o controle do Ministério do Trabalho sobre estas organizações. Este movimento de maior participação popular na organização política do Estado atingiu também a hierarquia que caracterizou o governo militar. Os centros de poder, como os estados, os partidos políticos, o judiciário, o Congresso Nacional ganharam mais autonomia e liberdade de ação. Todas estas mudanças culminaram na elaboração da Constituição Federal de 1988 que ampliou o poder de atuação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamental. (SALLUM, 2003), ou seja, começam a existir processos mais horizontais nas tomadas de decisões na esfera do governo, que antes se encerravam no Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 tinha como base, os anseios de uma sociedade sedenta de mudanças e que lutava pela construção de um país democrático. Além da ampliação das esferas de poder, a Lei assegurou diversos direitos sociais conferindo a ela o título de Constituição cidadã. De acordo com Sallum (2003), a nova Constituição “estabeleceu uma regra política democrática e ampliou a proteção social para todos, trabalhadores ou não” (SALLUM, 2003, p. 39). Além disso, “tornou possível que cidadãos e coletividade exigissem o cumprimento dessas garantias pelo poder publico” (SALLUM, 2003, p. 39).

De fato a sociedade civil brasileira, no final dos anos 1970 e início nos anos 1980 mostrava-se articulada na luta por um projeto alternativo de sociedade, baseado em processos políticos democráticos em favor das classes populares. Coutinho (2003) faz uma análise sobre as características desta sociedade que emerge no pós-ditadura. De acordo com o autor, a ditadura no Brasil colocou-se a serviço da modernização da estrutura econômica do país, contudo, salienta que esta modernização não se deu a serviço da nação ou do povo brasileiro, “ela certamente desenvolveu a econômica brasileira, modernizou-a, elevou nosso capitalismo a um patamar superior, porém sempre a serviço exclusivo do grande capital” (COUTINHO, 2003, p. 24).

Com tal modernização desenvolveu-se uma nova classe operária que se tornou a base de um novo sindicalismo e o surgimento de um partido, como o PT que tinha em sua origem a classe popular e operária. Coutinho (2003) destaca que a sociedade civil brasileira emerge da ditadura militar bem articulada e plural, disposta a construir um país mais democrático. Esta não era, por óbvio, a intenção da ditadura, seu objetivo era limitar, reprimir a atuação da sociedade civil, o que de fato fez, sempre que preciso. Entretanto, chega-se ao final da ditadura com uma sociedade organizada que lutava pela ampliação dos direitos sociais, pela democratização política do país e que consegue garantir na Constituição Federal de 1988 diversas conquistas dos trabalhadores.

No final dos anos 1980, ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira vivenciava o processo de democratização social e de fortalecimento do papel do Estado, era atingida pela crise no capitalismo mundial que já havia começado nos países capitalistas centrais, desde a década de 1970 e traziam novas aspirações na forma de conceber o papel do Estado e da sociedade civil baseado nas ideias neoliberais. Nesse contexto, segundo Coutinho (2003), o país colocava-se diante de dois modelos de sociedade ocidental, uma do tipo “americano” e outra do tipo “europeu”. O primeiro tipo chamado de “americano” defendia o mercado e as privatizações, era marcado por uma organização social inteiramente despolitizada. Suas organizações lutavam por interesses restritos, com uma escassa dimensão ético-política, no sentido de que não possuem objetivos universais. Nesse modelo de sociedade, as lutas sindicais se dão a partir de interesses restritos, nos Estados Unidos, conforme Coutinho (2002), os sindicatos são organizados por empresa. Dessa forma, lutam por melhores salários e condições de trabalho para os operários daquela empresa específica, sem a dimensão de uma luta por direitos universais (COUTINHO, 2003).

O segundo tipo caracterizado por Coutinho (2003) de modelo “europeu”, apresenta uma organização social em termos políticos, em que as organizações ultrapassam o modelo econômico-corporativo para um momento ético-político universalizador. O autor, citando a Itália como exemplo, afirma que, entre os anos 1940 e 1980, votar no partido Comunista e votar no partido da Democracia Cristã era optar por diferentes modelos de sociedade, uma de superação e outra de conservação da ordem capitalista. Os partidos políticos apresentavam projetos diferentes de sociedade, havia uma disputa hegemônica entre eles. Este tipo de sociedade, na visão do autor, foi a que permitiu à Europa a construção de um Estado de Bem

Estar Social²⁰ incomparável o que aponta para o fato de que houve a participação efetiva da classe operária e dos trabalhadores em geral.

Segundo Coutinho (2003) na concorrência pela Presidência da República no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 estavam em disputa dois modelos de sociedade. Um deles, representado por Fernando Collor de Mello (PRN) trazia uma proposta de sociedade que defendia o mercado e as privatizações o que o identificava com o modelo “americano” e o outro, representado por Luis Inácio Lula da Silva (PT) defendia uma proposta de ampliação do espaço público, distribuição de renda e participação popular, poderíamos dizer que se aproximava mais do modelo “europeu” de sociedade.

Nas palavras de Arelaro (2000):

[...] a década de 1990 inicia-se com dois movimentos aparentemente contraditórios e fortes: de um lado, o desejo de implementação dos direitos sociais recém-conquistados e a defesa de um novo projeto político-econômico para o Brasil, presentes especialmente nas propostas de governos municipais progressistas, eleitos em 1989; de outro, a assunção de Fernando Collor de Mello, na presidência da República, com um discurso demagógico de defensor dos ‘descamisados’ (os pobres) contra os ‘marajás’ (os ricos) e um projeto de caráter neoliberal, traduzindo o ‘sentimento nacional’ de urgência de reformas do Estado para colocar o país na era da modernidade (ARELARO, 2000, p.96).

Com Collor no poder “deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. A imagem populista e moralizante que caracterizou a campanha Collor, foi desmascarada pelo estilo modernizador e intervencionista que se iniciou pela privatização de empresas estatais e marcou a sua gestão até o momento de sua interrupção pelo Congresso Nacional em 1992” (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2007, p. 46).

De acordo com Coutinho (2003), as forças neoliberais tardaram a se consolidar no país, pois havia uma forte organização da oposição que defendia uma proposta democrática de sociedade e resistia às imposições do governo neoliberal representada, por exemplo, pelo movimento caras-pintadas, que tiveram, certamente, uma grande contribuição na interrupção do governo do presidente Fernando Collor de Mello (PRN).

²⁰ O Estado de Bem Estar Social se expandiu no período pós Segunda Guerra Mundial, especialmente pela ação da classe trabalhadora e as inovações na política realizada pelos funcionários do Estado. “Naquele período, importantes países europeus já tinham consolidado elementos centrais do sistema de seguridade social: seguro contra acidente, auxílio doença, previdência aos idosos e seguro-desemprego.” (SALERNO, 2006, p.25). A autora destaca ainda que os sindicatos tiveram um papel muito importante na conquista dos Direitos Sociais e na constituição do Estado de Bem Estar Social, no período industrial, que oferecia proteção ao trabalhador. No Brasil e na América Latina, no entanto, este tipo de Estado como rede de proteção organizada não chegou a se consolidar. Nos países de capitalismo periféricos, como é o caso do Brasil os serviços sociais se caracterizaram por um caráter assistencialista e compensatório (SALERNO, 2006).

No lugar de Collor assume o vice-presidente Itamar Franco (PMDB) que, diferente do seu antecessor, desacelerou o processo de privatização. No entanto, o projeto neoliberal vai se consolidando, ajudado por pressão das agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no país, especialmente o Banco Mundial²¹ e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (ARELARO, 2000).

Com o sucesso do Plano Real criado em 1994, a estabilização da moeda brasileira e a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), tendo a vitória de aliados políticos em quase todos os estados, estavam preparadas as bases para a continuidade do projeto econômico neoliberal. De acordo com Sallum (2003), a partir de 1995, o governo, ao assumir o poder, tratou de “eliminar os resíduos do estado Varguista” (p.44), construindo novas formas de regular o mercado de acordo com a lógica de um liberalismo econômico moderado.

Em 1995 foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira que “apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública” (ABRUCIO, 2007, p.71). Sallum (2003), assim resume as principais características deste novo modelo de administração pública:

o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, embora dando prioridade ao Mercosul e às relações com os demais países sul-americanos (SALLUM, 2003, p. 44).

As ideias modernizantes que atingiam o Estado brasileiro nesse período e embasavam a proposta de Reforma do Estado estavam em consonância com as mudanças que vinham ocorrendo em nível internacional com a crise do capitalismo mundial e a ascensão dos ideais neoliberais de organização do Estado, como alternativa viável para a superação da crise.

Após a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista encontrou o seu desenvolvimento máximo, com grande acumulação de capitais. Porém, esse longo período promissor do sistema capitalista que se iniciou em 1945, entra em crise no início da década de 1970. De acordo com Antunes (1999) diversos fatores indicavam o início da crise, dentre eles

²¹ Banco Mundial foi criado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, bem como o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio. Estas instituições são portadoras de instrumentos de intervenção e com capacidade para alterar decisões econômicas dos países que adotam suas políticas (SALERNO, 2006, NOTA).

a queda na taxa de lucros, causada pelo aumento do preço da força de trabalho e pelas lutas sociais dos anos 1960; o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista que se manifestava pela incapacidade de responder a diminuição do consumo que se dava em função do desemprego que começava a surgir; a grande acumulação de capitais em função da fusão de empresas; a crise do estado de bem-estar social e a necessidade de diminuição dos gastos públicos; a acentuação do processo de privatizações como forma de enfrentar a desregulamentação do Estado e flexibilizar os processos produtivos, a esfera financeira ganha autonomia em relação aos capitais produtivos, tornando-se um campo de especulação internacional (ANTUNES, 1999).

O aumento da capacidade de produção fabril, expressão da acirrada competitividade internacional que cada vez mais provocava a diminuição das taxas de lucros e a redução do acúmulo de capital, marcavam o início de uma crise que, de acordo com Antunes (1999), significava um quadro crítico e complexo, o retrato de uma crise estrutural do próprio capital.

Essa crise provocou o início de um processo de reestruturação do capital, com o objetivo de recuperar o padrão de produção atingido anteriormente, no período pós-1945. Entretanto, na visão de Antunes (1999) a busca de uma solução para este problema centrou-se na sua dimensão superficial e visível, na substituição do padrão taylorista/fordista por novas formas de acumulação, mais flexíveis. Juntamente com a crise, surgiram diversas manifestações do operariado urbano, protestos, luta pelo controle dos meios de produção e do funcionamento das fábricas. Entretanto, a luta do operariado terminou em derrota e a partir daí retoma-se o processo de reestruturação do capital que passou a ter uma base político-ideológica diferente do taylorismo/fordismo, centrada na flexibilidade, o chamado toyotismo, desenvolvido na empresa japonesa Toyota no período pós Segunda Guerra Mundial.

O toyotismo representava uma alternativa viável para a substituição, no mundo ocidental, do modelo de produção taylorista/fordista que, como já salientado, havia dado sinais de esgotamento. Na visão de Antunes (1999), a crise que se observava era a expressão de um problema muito maior, de uma crise estrutural do capital. A competitividade entre os grandes grupos transnacionais e a necessidade de controlar as lutas e pressões sociais vindas do operariado, provocaram o início das transformações no próprio processo produtivo do capital e a busca de uma resposta para a crise estrutural (ANTUNES, 1999). O autor destaca que as transformações que começaram a ocorrer nesse período, para além de serem estratégias econômicas, estabeleciam um novo padrão de dominação social, portanto a mudança era também política e ideológica. Em sua opinião “as mutações em curso são expressão da

reorganização do capital com vistas à retomada do seu patamar de acumulação e ao seu projeto global de dominação” (ANTUNES, 1999, p. 50).

O modelo toyotista visava à diminuição do número de trabalhadores na fábrica, pela inserção de computadores, a robotização e pelo aumento da responsabilidade do trabalhador que deveria ser polivalente. O desenvolvimento tecnológico favoreceu o surgimento deste modelo de produção e organização do trabalho na indústria. Em relação ao taylorismo/fordismo esse novo modelo possui algumas diferenças. Conforme aponta Antunes (1999), essas diferenças são: no toyotismo a produção é bastante vinculada com a demanda, possui um caráter mais individualizado, diferente da produção em série do fordismo; o toyotismo tem como fundamento o trabalho em equipe com múltiplas funções; o processo produtivo é flexível, ao trabalhador é exigida a operacionalização de várias máquinas ao mesmo tempo; tem como princípio o melhor aproveitamento possível do tempo de trabalho; funciona através do uso de senhas para reposição de material, no toyotismo os estoques de materiais são bem menores que no modelo anterior; caracteriza-se pela terceirização dos serviços, a horizontalização das relações que se diferencia da estrutura vertical do modelo taylorista/fordista; o toyotismo no Japão instituiu o emprego vitalício para uma parcela dos trabalhadores e a remuneração estava vinculada com aumento da produtividade (nos países ocidentais, o toyotismo se diferencia nessa característica); o controle da qualidade dos produtos e a busca da qualidade total são características do modelo toyotista de produção (ANTUNES, 1999).

De acordo com o mesmo autor:

a racionalização do processo produtivo, dotada de forte disciplinamento da força de trabalho e impulsionada pela necessidade de implantar formas de capital e de trabalho intensivo, caracterizou a via toyotista de desenvolvimento do capitalismo monopolista no Japão (ANTUNES, 1999, p. 55).

No modelo de produção toyotista, as tarefas que antes eram realizadas pela equipe de gerência da fábrica agora passam a integrar-se ao trabalho dos operários, o controle de qualidade e a responsabilidade de elaboração, tornam-se parte das funções do operariado, ou seja, “presencia-se uma intensificação do ritmo produtivo dentro do mesmo tempo ou até mesmo quando este diminui” (ANTUNES, 1999, p. 56).

Durante a crise do capitalismo nos países ocidentais na década de 1970, viu-se no modelo produtivo japonês uma alternativa para a superação da crise e então o toyotismo passa a ser transplantado para diversos países do ocidente de forma mais ou menos adaptada,

dependendo das peculiaridades e das condições políticas, econômicas e ideológicas de cada país. O toyotismo era visto como a forma mais avançada de reestruturação do modo de produção, que contribuiu, juntamente com outros fatores, como, por exemplo, o apoio recebido dos EUA para tornar o Japão, país devastado após a Guerra, numa das maiores economias mundiais (ANTUNES, 1999).

Todo esse movimento de reestruturação do processo produtivo do capital tinha em sua base política e ideológica os ideais neoliberais, que encontram suas raízes no pensamento de Friedrich Hayek descritos na obra “O Caminho da Servidão” publicada em 1944, logo após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Anderson (1995), Hayek e seus seguidores tinham como propósito “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Era clara a oposição destes pensadores ao Estado de bem-estar, pois alegavam que este modelo de Estado “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p. 10). Estas ideias, entretanto, não encontraram um terreno propício para desenvolver-se nas décadas de 1950 e 1960, no auge do desenvolvimento econômico regido pelo Estado de Bem-Estar, principalmente nos países capitalistas europeus.

Com a crise iniciada na década de 1970, o pensamento neoliberal ganhou espaço, apresentando-se como uma possível alternativa à crise, capaz de iniciar uma nova etapa de desenvolvimento do capital. Nas palavras de Antunes (1999):

como resposta a própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal [...] (ANTUNES, 1999, p. 31).

Os princípios neoliberais se centravam no desenvolvimento das liberdades individuais, na regulação da sociedade pelo mercado, no incentivo à propriedade privada, na limitação do papel do Estado na esfera econômica. Era preciso transformar o mercado em comandante, sem concorrentes da sociedade. Esta nova ordem político-econômica, chamada neoliberalismo, define-se como:

uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos e propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel

do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a estas práticas (HARVEY, 2008b, p. 12).

Nessa nova ordem cabe ao Estado garantir e proteger as liberdades individuais na aquisição da propriedade privada e assegurar “se necessário pela força o funcionamento dos mercados” (HARVEY, 2008b, p. 12). O papel do Estado deve resumir-se em criar os mercados e garantir o bom funcionamento destes, intervindo o mínimo possível no campo econômico, uma vez que, de acordo com a teoria neoliberal, o Estado não possui informações suficientes para entender os mecanismos do mercado (HARVEY, 2008b).

De acordo com Paulani (2006), para o estabelecimento desta nova ordem, vista como saída possível para a crise econômica mundial era preciso:

limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista, evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais porventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico um determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade (PAULANI, 2006, p. 71).

O ideário político de liberalização da economia foi primeiramente adotado pela Inglaterra em 1979, através das políticas econômicas elaboradas pela então Primeira Ministra Margaret Thatcher. Em 1980, foi a vez do Banco Central dos Estados Unidos (FDE) com o apoio do então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, que passou a oferecer total apoio às políticas do FDE. As políticas adotadas por estes países, na visão de Harvey (2008a), foram a consolidação do que vinha ocorrendo desde o início da década de 1970, ou seja o “confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período ”fordista keynesiano” (HARVEY, 2008a, p. 157).

Margareth Thatcher adotou em sua política de enfrentamento dos problemas econômico da Inglaterra os princípios do movimento neoliberal e:

Em união com Reagan, ela transformou toda a orientação da atividade do Estado, que abandonou a busca do bem-estar social e passou a apoiar ativamente as condições ‘do lado da oferta’ da acumulação de capital. O FMI e o Banco Mundial mudaram quase que da noite para o dia seus parâmetros de política, e, em poucos anos, a doutrina neoliberal fizera uma curta e vitoriosa marcha por sobre as instituições e passara a dominar a política, primeiramente no mundo anglo-saxão, porém mais tarde em boa parte da Europa e do mundo (HARVEY, 2004, p. 130).

Essa nova política econômica, adotada primeiramente pela Inglaterra e em seguida pelos Estados Unidos, tinha em sua base o chamado regime de acumulação flexível que “se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 2008a, p. 140). Aumenta a oferta de trabalho do setor de prestação de serviços, surgem novos mercados, novas formas de acesso e fornecimento de serviços financeiros, inovações tecnológicas e comerciais, o enfraquecimento dos sindicatos, a diminuição do emprego fixo e regular e a produção da mão-de-obra excedente que acaba se submetendo a flexibilidade dos contratos de trabalho: em tempo parcial, temporário ou subcontratado. A competitividade e a diminuição das margens de lucro acabam por impor ao mercado de trabalho esta reestruturação que leva a intensificação e a precarização crescentes do trabalho.

Estas orientações aos poucos foram ganhando dimensões globalizantes impondo uma forma bastante nova de entender os processos administrativos, que passaram a se guiar pela lógica econômica. As orientações do modelo de produção flexível promoveram a descentralização das tarefas de execução ao mesmo tempo em que o planejamento e as tomadas de decisão se dão de forma centralizada, ou seja, o controle das ações não está nas mãos dos executores, mas sob a responsabilidade de equipes designadas para pensar as ações e especialmente para avaliar os resultados. Para entender esta dinâmica gerada pelas novas configurações do sistema capitalista Paulani (2006) faz uma análise sobre a divisão internacional do trabalho e sobre o lugar ocupado pelos países periféricos nesta organização. A transnacionalização do capital fez com que as grandes potências da economia mundial, como os Estados Unidos, por exemplo, vejam em todos os lugares do planeta a possibilidade de organização da produção e de seus investimentos (PAULANI, 2006). Esse, segundo a autora, é um traço marcante na nova forma de organização do sistema capitalista e o que fez com que, na década de 1990, “a estratégia dos grupos transnacionais [era] a busca permanente de se livrar dos investimentos de longa duração, ganhando flexibilidade para explorar oportunidades lucrativas” (PAULANI, 2006, p. 84). Isso desencadeou um processo de deslocamento das atividades produtivas das grandes multinacionais para lugares do planeta onde houvesse a possibilidade de reduzir custos e consequentemente aumentar a lucratividade. Essa “deslocalização” (PAULANI, 2006, p. 84) se refere, principalmente, às operações simples e rotineiras, como, por exemplo, o processo de montagem de produtos, enquanto as atividades mais complexas do processo produtivo, como a pesquisa tecnológica, o *design*, a concepção do produto, acabavam ficando centralizadas em seus locais de origem (PAULANI, 2006).

Segundo a autora um dos resultados mais perversos dessa divisão internacional do trabalho é a “intensificação das possibilidades de extração de mais valor por meio da criação de mais-valia absoluta” (PAULANI, 2006, p. 85) além da intensificação e precarização do trabalho, que acaba ocorrendo nos países periféricos em troca de sua inserção no mercado internacional de economia flexível. Essa forma de organização internacional do trabalho promove a descentralização, que se caracteriza mais como uma desconcentração de tarefas, sobretudo operacionais, uma vez que a tomada de decisão e o controle dos resultados continuam se dando de forma centralizada.

O modelo de produção fordista, caracterizado pela produção em massa e também pela ampliação do acesso ao consumo, entra em contraste com o novo padrão de acumulação de capital a “acumulação flexível”, que gera uma nova noção de produção e de consumo, mais seletivo e hierarquizado (produtos de maior qualidade para quem pode pagar mais e produtos de menor qualidade para os consumidores com menor poder de consumo) por isso mesmo, mais excludente (GENTILLI, 1997). A avaliação da qualidade e o incentivo a qualidade total nas empresas torna-se um meio para melhor situá-las numa hierarquia de mercado cada vez mais competitivo. De acordo com Gentilli (1997) “na terminologia do moderno mercado mundial ‘qualidade’ quer dizer ‘excelência’ e ‘excelência’, ‘privilégio’, nunca ‘direito’” (p. 174). Este conceito de qualidade, transportado para outras esferas sociais, por exemplo, a educacional, gera uma grande problemática, pois este é o espaço onde a qualidade deveria ser um direito e não um privilégio.

Outra questão que se apresenta como parte constitutiva no novo processo de acumulação é o desenvolvimento das tecnologias da informação. De acordo com Adrião (2006):

Ao capital, mediante o desenvolvimento de novas tecnologias, é permitido hoje flexibilizar procedimentos e técnicas em determinados espaços geográficos e intensificá-los em outros, uma vez que a volatilidade possibilitada, entre outros fatores, pelo desenvolvimento tecnológico para transferências de capital e ações de planejamento viabiliza a centralização das decisões e do planejamento e o redirecionamento dos rumos de investimento numa rapidez antes, improvável (ADRIÃO, 2006, p. 33).

Para Harvey (2008a), “o capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico” (p. 169). A competitividade e a busca do lucro seria o fator responsável por impelir os capitalistas na busca pela inovação. Segundo o autor, a inovação tecnológica e organizacional tem implicações sobre o controle do trabalho e sendo o controle do trabalho fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, a adoção de tecnologia avançada e as modificações que isso traz para a organização do trabalho é fundamental para a

sobrevivência do capitalismo e é o que dá sustentação a ideologia “de que o ‘progresso’ é tanto inevitável, como bom” (HARVEY, 2008a, p. 169). Portanto, as inovações tecnológicas e organizacionais fazem parte da reestruturação nos padrões de acumulação do capital.

François Chesnais (1996) reforça a importância das novas tecnologias, especialmente as tecnologias da informação para a exploração do trabalho no novo modelo de produção, uma vez que possibilitam a flexibilidade, a terceirização de serviços sem a necessidade do deslocamento físico para diferentes regiões do mundo, onde se pretende explorar a mão de obra barata. Nas suas palavras: “o grande aumento da produção no setor de manufaturas e nas atividades de serviços concentradas (‘industrializados’), bem como a espetacular recuperação de rentabilidade do capital investido nesses setores, devem-se à ação combinada de fatores tecnológicos e organizacionais” (CHESNAIS, 1996, p. 34-35).

Sem dúvida a reestruturação no modo de produção capitalista que passa do paradigma fordista para a modelo de acumulação flexível, na era no pensamento neoliberal, provocou a adoção de novos princípios administrativos que vão orientar a administração na esfera privada assim como na administração pública, de modo geral, se instalando de forma mais ou menos marcante, dependendo do grau de envolvimento de cada país com as políticas de liberalização econômica. No Brasil, esse processo começou a ocorrer no final dos anos 1980 e foi se intensificando gradativamente, em um momento em que se observava um movimento de mudança política interna com o fim da Ditadura Militar e o início de uma era mais democrática na política brasileira.

1.6 A Reforma do Estado e a emergência de um novo modelo de gestão pública: a gestão gerencial

As transformações e as novas ideias que influenciaram a administração pública na década de 1990 no Brasil se situavam num contexto maior de reformas que vinham acontecendo no mundo todo, impulsionadas pela crise do sistema capitalista na década de 1970 que colocou em xeque o modelo de Estado interventor que havia potencializado o grande desenvolvimento econômico nos países de capitalismo desenvolvido, nos países de terceiro mundo e também no bloco socialista (ABRUCIO, 2007). O impulso reformista, como vimos, foi dado pelos governos de Regan nos Estados Unidos e de Thatcher na Inglaterra, iniciando o processo de construção da hegemonia neoliberal que foi disseminando a política

de valorização do mercado que passou a nortear as decisões políticas ao redor do mundo (SILVA, 2003).

Nos países capitalistas periféricos como é o caso do Brasil e dos outros países da América Latina, a reforma do Estado foi incentivada pelas instituições financeiras internacionais que exigiam ajustes estruturais nos países latino-americanos endividados. Estes ajustes, de acordo com Silva (2003), intensificaram-se após o Consenso de Washington em 1989, organizado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras instituições que solicitaram aos países a realização de uma “rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributária, da previdência, etc) liberalização comercial, desregulação da economia, flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras” (SILVA, 2003, p. 68). De acordo com Silva (2003) a atuação das agências internacionais colocou em risco a autonomia dos países, causando impactos especialmente na economia com a desvalorização dos seus produtos no mercado internacional.

No Brasil, segundo Silva (2003), no primeiro momento, estas propostas encontraram forte oposição, especialmente no final da década de 1980 e início dos anos 1990, porém, aos poucos, por influência, em certa medida, do *marketing* criado pela imprensa brasileira, foi se formando o consenso em torno de uma possível saída para a crise e da inserção do país na economia mundial. Embora as primeiras tentativas de ajuste do Estado brasileiro à ideologia neoliberal tenham iniciado durante o governo Collor, foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a tema da Reforma do Estado ganhou centralidade. Foi encaminhada ao Congresso a proposta da emenda Constitucional nº 173 que tratava de uma ampla Reforma do Estado, que incluía a reforma fiscal, a reforma da previdência social, a eliminação dos monopólios estatais e a reforma do aparelho do Estado ou da administração pública.

O Plano Diretor de 1995 apresentava como fator desencadeante da crise o modelo de Estado interventor e com elevados gastos sociais, diante do qual a única saída viável seria a realização de uma reforma, que pudesse diminuir o “tamanho” do Estado, reconstruindo-o em “bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6). A reforma administrativa partia do pressuposto de que o modelo de administração pública hierárquica e rígida, centrada no controle dos processos, “revelou-se lenta e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar com a globalização econômica” (BRASIL, 1995, p. 6). Portanto, o problema estava no interior do Estado e fundamentalmente na sua organização que era considerada ineficaz. A solução estava na adoção de um novo modelo de administração pública centrado em bases gerenciais, segundo o qual todo cidadão é também um cliente ou

consumidor dos serviços públicos. Para dar conta dessa lógica, a proposta de Bresser-Pereira (1998) com a instalação da “gestão gerencial” (BRASIL, 1995, p. 19) era descentralizar, desconcentrar ou dar autonomia para os setores de prestação de serviços, porém, garantindo de forma centralizada o controle de qualidade dos serviços prestados.

Para Adrião (2006), na análise que faz sobre o estado de São Paulo, esse movimento de reestruturação do papel do Estado “inseria-se na perspectiva da manutenção das relações capitalistas e buscava legitimar-se por meio da ‘generalização’ de um dado diagnóstico a respeito das causas da crise do capitalismo, acirrada a partir da década de 1980” (ADRIÃO, 2006, p. 34-35).

O diagnóstico da crise da década de 1990, dado pelo Plano Diretor, definia-se

:

como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995).

Diante disso, fazia-se necessário promover o ajustamento fiscal; a reforma econômica voltada para o mercado, produzindo a concorrência interna e as condições para enfrentar a competição internacional; a inovação dos instrumentos da política, proporcionando maior abrangência e qualidade para os serviços sociais e a reforma do aparelho do Estado com vista a aumentar a governança (BRASIL, 1995). De acordo com o Plano, era necessária uma nova forma de gestão, flexível, com decisões descentralizadas, estrutura horizontalizada, incentivo à criatividade, voltada para o controle dos resultados, coerente com o paradigma gerencial. Além disso, acrescenta-se a essa nova concepção de gestão “os princípios da orientação para o cidadão-cliente do controle por resultados e da competição administrada” (BRASIL 1995, p. 17). A Reforma visava a superação do Estado Varguista que havia impulsionado o desenvolvimento econômico brasileiro desde a década de 1930 e que se mostrava ultrapassado para responder aos desafios impostos pelo sistema econômico da década de 1990. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (2006):

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força das circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para produção de bens e serviços. Hoje, sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor (CARDOSO, 2006, p. 15).

De acordo com o plano reformista os serviços básicos como educação, saúde, segurança e saneamento, entre outros, continuariam sendo prestados pelo Estado sob critérios de gestão “capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados” (CARDOSO, 2006, p. 16). Era preciso criar na esfera pública a cultura de superação do modelo burocrático, incorporando técnicas gerenciais capazes de introduzir no trabalho público “as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras” (CARDOSO, 2006, p. 17).

Segundo Silva (2003) para além de todas as mudanças organizacionais, a reforma do Estado definia-se, sobretudo “como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento” (SILVA, 2003, p.66), ou seja, a Reforma daria ao país as condições necessárias para inserir-se e manter-se no mercado global e alcançar assim a estabilidade no aspecto econômico. Essa lógica pode ser identificada no discurso de Cardoso (2006), de acordo com o qual:

viver numa economia estabilizada requer outra mentalidade, na qual obviamente os aumentos têm que estar condicionados à disponibilidade efetiva do orçamento e ao aumento da produtividade. Não há outra maneira de um país crescer senão aumentando a sua produtividade, a sua riqueza e, aí sim, simultaneamente, fazendo com que aqueles que são partícipes da construção da nação possam usufruir de parte crescente desse benefício (CARDOSO, 2006, p. 18 – 19).

Embora o aspecto econômico tenha fundamental importância no movimento de Reforma do Estado, na análise de Silva (2003), as opções de FHC não podem ser justificadas apenas por este aspecto, pois são “essencialmente, decisões políticas de apoio incondicional às orientações neoliberais, sustentadas por uma coalização de poder de centro-direita, em que muitos dos seus membros são oriundos dos governos militares” (SILVA, 2003, p. 75). A autora salienta que o tema da Reforma do Estado no Brasil esteve presente em outros momentos da história brasileira, no período do Estado desenvolvimentista e na Ditadura Militar, conforme vimos anteriormente, justamente em momentos em que o capital esteve em crise. Portanto, a Reforma de 1995 se colocava, antes de tudo, a serviço da ideologia do mercado.

A Reforma do Estado se estruturava tendo em vista quatro setores que, de acordo com Bresser-Pereira (2006), compõem a estrutura dos Estados modernos, a saber: Núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos; produção de bens e serviços para o mercado. Como objetivos gerais da Reforma, destacam-se: aumentar a governança, ou seja, aumentar a capacidade do Estado em governar com eficiência a prestação de serviços aos

Cidadãos-clientes; reduzir a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, transferindo os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal ou para a iniciativa privada; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, permitindo a construção de parcerias entre os estados e a União (BRASIL, 1995).









Em relação ao núcleo estratégico, o objetivo principal da Reforma era a modernização da administração burocrática, através da inserção da cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. A lógica gerencial deveria nortear também a definição e a supervisão dos contratos de gestão estabelecidos com agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado e com as organizações sociais responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado em parceria com a sociedade (BRASIL, 1995). Cabia ao Estado reformado, não mais o papel de prestador de serviços, mas o de controle e fiscalização dos serviços, que passam a ser prestados por setores da sociedade civil.

Em consonância com o núcleo estratégico, o objetivo principal para as atividades exclusivas era transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas administradas por contrato de gestão, ou seja, a administração desligava-se do Estado e deslocava-se para a sociedade civil, ao Estado cabia fazer o controle do desempenho de acordo com indicadores acordados previamente. Nesse sentido, a administração pública precisava deixar de ser burocrática e rígida de controle *a priori* dos processos para ser gerencial, com o controle *a posteriori* dos resultados, com incentivo à competição e com a adoção de mecanismos de participação social para avaliação das políticas públicas (BRASIL, 1995).

Para os serviços não exclusivos do Estado o objetivo era transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, com contrato de gestão com o poder executivo que deveria continuar financiando a instituição. Lançava-se assim a proposta de criação de uma nova forma de propriedade chamada de Pública Não-Estatal, que se situa entre a propriedade pública e a privada, ou seja, agrega financiamento público, porém é administrada pela esfera privada. O alcance deste objetivo principal, de acordo com o Plano Diretor, garantiria: maior autonomia para os dirigentes destes serviços; a participação e o controle da sociedade sobre os serviços prestados, maior parceria entre o Estado, a instituição e a sociedade que participaria inclusive do seu financiamento através da compra de serviços e de doações. Dessa forma, seria possível aumentar a eficiência, a qualidade dos serviços prestados ao cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1995).

Em relação à produção para o mercado, o objetivo era continuar o processo de privatização, “fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não forem privatizadas” (BRASIL, 1995, p. 47). Vejamos no quadro abaixo a relação entre a forma de propriedade e a forma de administração a ser aplicada a partir da Reforma do Estado de 1995.

FIGURA 1: FORMA DE PROPRIEDADE E MODELO ADMINISTRATIVO APLICADO AO SETOR PÚBLICO A PARTIR DA REFORMA DO ESTADO DE 1995

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica					
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização → 				
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização → 				

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p.48.

As estratégias para a consolidação da reforma do aparelho do Estado se davam em três dimensões: a primeira estratégia é institucional-legal que “trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade” (BRASIL, 1995, p. 48); a segunda estratégia está na mudança cultural, que possibilitaria a implantação da cultura gerencial, centrada nos resultados, na parceria com a sociedade e na cooperação entre funcionários e administradores; a terceira estratégia está no aperfeiçoamento da administração burocrática e na introdução da administração gerencial, modernizando a estrutura organizacional e os métodos de gestão (BRASIL, 1995).

A dimensão institucional-legal da reforma visava a viabilização de uma administração ágil, eficiente e com maior autonomia. Para atender a este propósito, o Plano Diretor da

Reforma do Aparelho do Estado, salienta a necessidade de realização de emendas constitucionais relacionadas, sobretudo, à esfera administrativa e à previdência social. A reforma da previdência se situava no âmbito maior da reforma do Estado e visava essencialmente a diminuição dos gastos públicos. Como afirma o próprio Plano Diretor, o problema do aumento das despesas do Estado “será enfrentado na medida em que sejam evitadas as aposentadorias precoces, antes dos 60 anos e que os proventos da aposentadoria tornem-se proporcionais à contribuição realizada” (BRASIL, 1995, p. 49). A partir daí abriu-se também a possibilidade ao setor privado de oferecer planos de aposentadoria.

Em relação ao aspecto administrativo a Reforma propôs duas emendas: a primeira instituiu como principais mudanças: “o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários” (BRASIL, 1995, p. 50). A segunda emenda tratava da remuneração e da autonomia dos três poderes.

Em síntese pode-se dizer que a Reforma do Estado visava essencialmente,

a delimitação da área de intervenção do Estado por intermédio dos programas de privatização, terceirização e *publicização*; a redefinição do papel regulador do Estado por meio da desregulação da economia e adoção dos mecanismos de mercado nas políticas estatais; ‘o aumento da governança do Estado’ a ser obtido com o ajuste fiscal, com a adoção do modelo de administração gerencial e com a distinção entre as responsabilidades e de execução das políticas estatais e o aumento da governabilidade (SILVA, 2003, p. 81).

Secchi (2009), em análise sobre as teorias que inspiraram as Reformas do Estado nas décadas de 1980 e 1990 nos EUA e na Europa, que tinham como propósito substituir a administração burocrática, aponta para três modelos organizacionais: a Gestão Gerencial, o Governo Empreendedor (GE) e a Governança Pública. O Governo Empreendedor cuja noção surgiu nos EUA na década de 1990²² tinha como propósito transformar a administração burocrática em uma organização racional e eficaz. Esse modelo serviu de base para a organização da administração pública no governo Clinton (SECCHI, 2009). Segundo o autor os dois modelos, gerencial e empreendedor compartilham valores comuns como a “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization e accountability*²³” (SECCHI, 2009, p. 353-354). Destas duas perspectivas

²² Segundo Sacchi (2009) as ideias de Governo Empreendedor se desenvolveram originalmente nos Estados Unidos tendo como base no pensamento de Osborne e Gaebler (1992) expresso no livro “Reinventando o Governo” que pretendia inaugurar um estilo pragmático de gestão pública (SECCHI, 2009).

²³ Os termos são definidos por Secchi (2009) com base em Kettl (2005) como sendo: *Marketization* – “termo utilizado para a utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. Exemplos de mecanismos de

surgiu uma terceira denominada de Governança que, de acordo com Secchi (2009), aponta para uma mudança nas relações de poder entre os estados nacionais no mundo globalizado. Significa a ascensão de um modelo “colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais” (SECCHI, 2009p. 358). Ainda, de acordo com o autor, as teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto de práticas de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Assim, a “boa governança” significa “a combinação de boas práticas de gestão pública” (SECCHI, 2009, p.358). Os organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial “exigem ‘boa governança’ como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico” (SECCHI, 2009, p. 358).

Na análise de Hypólito (2011) a governança está associada a uma visão de Estado menos controlador e menos centralizador. “É uma perspectiva que converge para a ascensão dos valores neoliberais de esvaziamento do Estado, desconfia da capacidade deste em resolver os problemas da sociedade, transferindo o poder estatal para agências internacionais, organizações não governamentais e organizações locais (via formas de descentralização)” (HYPOLITO, 2011, p. 6), o que, segundo o autor, coincide com a proposta de Bresser Pereira (1996) para a Reforma da Administração Pública no Brasil e o que tem sido chamado de Terceira Via²⁴.

Segundo o Ministro da Reforma o objetivo não era enfraquecer o Estado, mas promover o seu fortalecimento (BRESSER-PEREIRA & GRAU, 1999), criando a articulação e a complementaridade entre o Estado e o Mercado “como um pressuposto básico para o bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático” (SILVA, 2003, p. 76). A base da reforma proposta pelo MARE não era a instituição de um modelo de Estado neoliberal, mas sim de um Estado social-liberal que, na visão dos reformistas era capaz de dar o suporte necessário às empresas e ao país no processo de globalização econômica, que exigia

mercado é a liberdade de escolha de provedor por parte do usuário do serviço público e a introdução da competição entre órgãos públicos e entre órgãos públicos e agentes privados [e] *Accountability* – o termo literalmente significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle” (SECCHI, 2009, p. 354, nota).

²⁴ É uma proposta de organização estatal alternativa que tem sua origem nos regimes social-democráticos do período pós Segunda Guerra Mundial. Giddens (2001) chama de “Terceira Via”, “a tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (p.36). Segundo o autor a terceira via “se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas.” (GIDDENS, 2001, p. 36). O autor refere-se essencialmente ao processo de globalização, que impôs desafios para os partidos de esquerda e a necessidade buscar respostas para essas transformações.

condições para competir internacionalmente. Esse modelo de Estado é assim denominado porque supostamente desenvolve os direitos sociais quando financia “as organizações públicas nãoestatais que defendem direitos ou prestam os serviços de educação, saúde, cultura, assistência social” (BRESSER PEREIRA & GRAU, 1999, p 17). É mais eficiente porque introduz a competitividade e flexibiliza a prestação desses serviços.

O modelo de Estado social-liberal não seria um “Estado Social-Burocrático que contrata diretamente professores, médicos, assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, [e que na visão dos reformadores estava em crise, nem tampouco] um Estado Neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais” (BRESSER PEREIRA & GRAU, 1999, p 17).

Tinha-se a pretensão de, com a Reforma, construir um Estado forte economicamente, com um modelo de administração centrado em critérios gerenciais de eficiência, transferindo as atividades não exclusivas do Estado para o setor público não estatal, também chamado de “terceiro setor” (PERONI, OLIVEIRA e FERNANDES, 2009), “setor não-governamental” ou “setor sem fins lucrativos” e assim garantir o controle social e a participação dos cidadãos. O Estado, estruturado dessa forma, seria capaz de enfrentar os desafios impostos pelo processo de globalização (BRESSER PEREIRA & GRAU, 1999).

É importante chamar a atenção para o fato de que esse modelo de Estado, o Estado Social-Liberal, vem revestido de uma roupagem democrática, na medida em que incentiva a participação da sociedade civil na prestação de serviços e suas atividades são submetidas ao controle social através, principalmente, de avaliações. Contudo é necessário atentarmos para os pressupostos que embasam esse discurso e sobre as implicações que podem trazer para a relação entre Estado e sociedade, a partir da redefinição do papel do Estado.

1.7 Pressupostos que embasam o discurso do Estado social-liberal

A ideologia social-liberal que embasou o discurso da Reforma do Estado traz à tona os valores do liberalismo, corrente ideológica que representa a “ascensão da burguesia como nova classe social e a sua consolidação como classe dominante” (COUTINHO, 2003, p. 12). Na sua origem, o liberalismo não era uma ideologia preocupada em discutir a questão da democracia. Seus primeiros pensadores estavam preocupados em acabar com o Estado absolutista e instalar uma nova ordem social de domínio burguês, portanto, o aspecto democrático não estava em questão. Segundo Coutinho (2003) foi a partir da Revolução

Francesa, do surgimento do comunismo e particularmente do nascimento da corrente socialista no início do século XIX, que começaram a surgir um conjunto de reflexões que se colocaram em confronto com o movimento liberal, marcando a ascensão da democracia moderna (COUTINHO, 2003). Nesse primeiro momento e até o início do século XX, segundo Coutinho (2003), a corrente liberal colocou-se abertamente contra a democracia, apresentando-se como uma alternativa à democracia.

A teoria liberal clássica:

parte do reconhecimento de uma pluralidade de sujeitos individuais autônomos e supõe [...] que os interesses plurais de tais sujeitos serão automaticamente harmonizados e coordenados: a mística ‘mão invisível’ de Adm Smith se encarregaria de fazer com que a máxima explicitação dos interesses egoístas individuais desembocassem no aumento do bem estar geral (COUTINHO, 1979, p. 39).

O Estado liberal caracterizava-se pela sua crença na propriedade privada, na capacidade individual de alcançar o progresso. A liberdade dos indivíduos era entendida como a capacidade de possuir e usufruir de bens materiais, inclusive o direito de participar das decisões políticas, através do voto, estava restrita aos indivíduos que dispunham de propriedade privada ou aos que pagavam uma determinada quantia em impostos (COUTINHO, 2003). Assim, nos primeiros regimes liberais o direito ao voto estava restrito a uma parcela muito pequena da população. A conquista de direitos sociais como a fixação legal da jornada de trabalho e o voto universal, foram alcançados através da luta dos movimentos operários que tiveram início na Inglaterra no século XIX. Segundo Coutinho (2003), a conquista destes direitos sociais podem ser considerados “vitória da democracia contra o liberalismo. Mais que isso: [uma] conquista da classe trabalhadora” (p. 15).

Outros direitos políticos também negados pelos primeiros regimes liberais eram a organização sindical e o direito de greve, por serem contrários às leis do mercado. De acordo com Coutinho, apenas nos anos 1870 do século XIX é que esses direitos foram conquistados na França. E, assim, progressivamente os regimes liberais foram sendo pressionados a assimilar alguns direitos de cidadania que não faziam parte do ideário liberal, mas eram, claramente, demandas democráticas (COUTINHO, 2003). De acordo com o autor: “no século XX, sobretudo, a partir dos anos 1930 o liberalismo assume a democracia e passa a defendê-la, mas reduzindo-a e minimizando-a, empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente redutivo” (COUTINHO, 2003, p. 11).

A ideologia social-liberal que embasa as políticas dos Estados capitalistas modernos congrega o conceito de democracia assimilado pelo liberalismo, limitando as suas potencialidades, reduzindo-as a formalidades, conforme afirma Coutinho (2003). Por isso, quando a Reforma do Estado brasileiro de 1995, afirma se colocar a favor da democracia, é preciso ter clareza de que o conceito de democracia presente no Plano Diretor é o da ideologia social-liberal e não necessariamente a democracia defendida pelos movimentos sociais dos anos 1980 e que se faz presente na Constituição Federal de 1988.

Em relação a essa questão podemos destacar a análise realizada por Evelina Dagnino (2004a; 2004b) sobre a sociedade brasileira da década de 1990. A autora afirma a ocorrência de um processo de ressignificação dos princípios que nortearam a construção da democracia no Brasil especialmente nos anos 1980 no período pós-ditadura militar e que culminaram na conquista de diversos direitos sociais, garantidos na Constituição Federal de 1988, chamada, por esse fato, de Constituição Cidadã.

Na visão da autora, todo esse movimento pela construção da democracia no Brasil apontava para a existência, de uma sociedade civil, forte e organizada, que despontava após um longo período de regime autoritário. Na década de 1990, os princípios neoliberais, na medida em que se materializaram no Brasil, acabaram encontrando-se com as barreiras impostas pelos movimentos sociais que lutavam por democracia. Então, de um lado tínhamos uma sociedade civil organizada, que lutava pela ampliação da participação popular especialmente na tomada de decisões e na conquista dos direitos sociais e de outro lado, o projeto neoliberal de sociedade que buscava a diminuição do Estado e a limitação de suas funções sociais, que, apesar disso também se dizia democrático. Esse confronto e a ressignificação, principalmente, das noções de sociedade civil, participação e cidadania pelo projeto neoliberal, Dagnino (2004b) chama de “confluência perversa” (p. 147).

A redefinição do papel da Sociedade Civil, segundo Dagnino (2004b) fica evidente com o crescimento e com o novo papel desempenhado pelas Organizações não-governamentais (ONG), o surgimento do chamado terceiro setor e a marginalização dos movimentos sociais. Segundo a autora: “o resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘terceiro setor’” (DAGNINO, 2004b, p. 149).

As ONG, por serem, aparentemente, portadoras de competência técnica e ampla inserção na sociedade, na visão de Dagnino (2004b), são vistas como parceiras ideais pelos

diferentes setores do Estado “empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil” (DAGNINO, 2004b, p.149).

Na visão da autora:

O predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar na qual essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público (DAGNINO, 2004b, p.150).

Nessa relação entre Estado e ONG acontece de forma evidente que a autora chama de “confluência perversa” uma vez que o papel da sociedade civil se resume na execução de algumas tarefas que antes eram do Estado sem, contudo, representar os interesses dos que são beneficiários dos seus serviços. Nessa parceria entre Estado e sociedade civil há um esvaziamento do sentido político que constituía a base dos discursos dos movimentos sociais.

Outro elemento central no processo de construção da democracia no Brasil e que assume novo sentido junto com o conceito de sociedade civil é a noção de participação, que se desloca para a ideia de uma “participação solidária”, do trabalho voluntário e da responsabilidade social de indivíduos e empresas (DAGNINO, 2004b, p. 151). Na visão da autora, a participação passa a ser entendida num sentido privatista e individualista, substituindo o sentido coletivo da participação social. Junto com esse novo sentido, a participação passa por um processo de despolitização, uma vez que perde o sentido do debate e da discussão conjunta, para individualizar-se. Outra situação na qual fica evidente a despolitização da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, de acordo com Dagnino (2004b) é que a maioria dos espaços abertos para a participação da sociedade civil se resumem em “assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e a execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (DAGNINO, 2004, p. 152).

Juntamente com a ressignificação das noções de sociedade civil e participação, o conceito de cidadania também adquire novo sentido no projeto neoliberal de sociedade, constituindo elemento central na mudança. De acordo com Dagnino (2004b) a conquista da

cidadania “foi frequentemente definida por aqueles que lutavam por ela como sendo o próprio processo de constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos) definindo coletivamente o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento como tais” (DAGNINO, 2004b, p. 154). Assim, a cidadania possuía um sentido fundamentalmente político, de ampliação dos espaços de participação e de tomada de decisões.

No contexto de redefinição do papel do Estado e da diminuição da sua responsabilidade na garantia dos direitos sociais, o mercado passa a regular a garantia desses direitos. Assim, por exemplo:

Os direitos trabalhistas estão sendo eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados, da “flexibilidade” do trabalho, etc., e os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira desde os anos 40, eliminados sob a lógica de que eles constituem obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização (DAGNINO, 2004b, p. 156).

Na década de 1990, os encargos sociais do Estado constituem um empecilho para a inserção do país na economia mundial, sendo necessária a sua redefinição e a regulação desses serviços pelo mercado como forma de alavancar a economia e promover o progresso do país. Essa redefinição do papel do Estado implicou no processo de privatização de empresas estatais, uma das principais marcas do governo Fernando Henrique, e a um novo direcionamento na gestão das políticas sociais.

1.8 Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula em relação às políticas sociais

Os dois mandatos de FHC (1995– 2002) foram caracterizados pela reestruturação no papel do Estado, já descritos anteriormente. Dentre as medidas adotadas no governo Cardoso se encontra a política de privatização de empresas estatais. Antunes (2005) afirma que, sob este aspecto, o governo FHC indicava a continuidade da política de Fernando Collor. Nas palavras do autor:

O Programa Collor, eliminado o seu traço aventureiro e bonapartista foi reimplantado pelo outro Fernando, com a racionalidade burguesa de um país cuja burguesia sempre foi destituída de qualquer sentido progressista. O resultado foi um monumental processo de privatização, desindustrialização, ‘integração’ servil e subordinada à ordem mundializada, convertendo-nos em país do cassino financeiro internacional (ANTUNES, 2005, p. 37).

Foi durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que empresas estatais criadas sem participação de capital privado como as empresas de energia elétrica, as

telecomunicações, as estradas, a previdência, a Vale do Rio Doce, por exemplo, foram privatizadas (ANTUNES, 2005). De acordo com Faria (2010) “as privatizações dos anos 1990 representaram a transferência de cerca de 15% do PIB nacional para o setor privado” (p. 15). Isso representou uma fragilização interna do país e uma subordinação às políticas econômicas internacionais. O que gerou diversas manifestações de movimentos que eram contrários as privatizações, dentre eles destacamos a greve dos petroleiros que ocorreu entre maio e junho de 1995, além da reivindicação por melhores salários, a greve indicava o movimento de resistência dos petroleiros “que tinham plena consciência da importância da preservação do papel público e estatal da Petrobras” (ANTUNES, 2005, p. 32) o movimento tinha o apoio dos sindicatos estaduais e da Federação Única dos Petroleiros (FUP). Os sindicatos, aliás, eram os principais inimigos do neoliberalismo. Fazia-se necessário o enfraquecimento destas forças sociais, taxando-as com frequência de antipopular, corporativista, extremadas como aconteceu com o movimento dos petroleiros, através da manipulação realizada amplamente pelos meios de comunicação no intuito de abrir espaço para que a hegemonia neoliberal pudesse se instalar (ANTUNES, 2005). De acordo com o autor: “pretendeu-se vender a imagem de uma categoria (em verdade solidária e combativa) como se fosse uma ‘massa de privilegiados’, ‘dependentes e párias do Estado’” (ANTUNES, 2005, p. 33). Omitiam-se os baixos salários recebidos pelos petroleiros e a importância científica e tecnológica da Petrobrás tida como modelo, apesar do sucateamento que vinha sofrendo por pertencer a um Estado privatizado. O movimento desencadeado pelos petroleiros contribuiu em grande medida para a não privatização da Petrobras²⁵ que continua sendo uma importante empresa estatal.

Além da política de privatização que fazia parte da estratégia de diminuição do tamanho do Estado, tornando-o menos interventor em relação, principalmente, às empresas prestadoras de serviços que, uma vez pertencendo ao setor privado, liberavam o Estado do compromisso de administrá-las e de prover recursos havia em relação a aspecto econômico, alguns eixos que orientavam as políticas nesta área, na visão de Sallum (2008):

‘estabilidade’, ‘competitividade’ e ‘competência’ foram valores que orientaram e justificaram a política econômica. ‘Capacitação’ era tanto mote das políticas destinadas aos trabalhadores/pequenos produtores (ajuste as mudanças tecnológicas, defesa do desemprego e, no limite, poderem se tornar bons ‘empreendedores’) como o elo simbólico que vinculava as políticas sociais à inclusão dos pobres no sistema (SALLUM, 2008, p. 159).

²⁵ A Petrobras é uma empresa estatal de economia mista, o que quer dizer que há participação de capital privado ainda que minoritário. O maior acionista da Petrobras é o Estado Brasileiro, o que lhe garante maior poder de decisão.

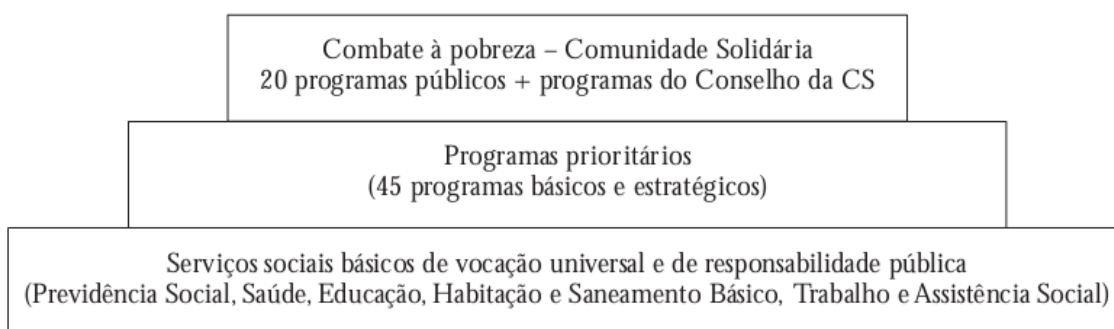
A estabilidade econômica estava ancorada no Plano Real criado em 1994, na lei da responsabilidade fiscal, que tinham como objetivo controlar os gastos de estados e municípios, condicionando seus gastos à capacidade de arrecadação de tributos. Foi criada também a lei do superávit primário para o pagamento da dívida pública. A capacidade de competir era um valor essencial para o ingresso e a permanência do país na economia globalizada e a formação para a competência era a base das políticas de inclusão social que visavam a formação e a capacitação para o ingresso das massas excluídas no sistema capitalista o que fortaleceria o país como um todo. A inserção dos excluídos ou dos precariamente incluídos na sociedade capitalista, seria viabilizada pelo incentivo a “solidariedade” e a “proteção social” (SALLUM, 2008), ou seja, nas classes bem situadas socialmente e no próprio Estado era necessário despertar a solidariedade com relação aos excluídos e aos que se encontravam em situação de miserabilidade, não usufruindo dos seus direitos básicos. Estes necessitavam de proteção social imediata. No entanto “embora se tratasse de prestar solidariedade aos “de baixo” de proteger e assegurar os direitos de todos, tudo isso era embebido na ideia de “capacitação” de dar a todos a capacidade de participação plena na sociedade capitalista moderna” (SALLUM, 2008, p. 159- 160).

Draibe (2003) em análise feita sobre o documento que definia os princípios, as estratégias e as prioridades do governo Cardoso em relação às políticas sociais, intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social” publicado em março de 1996, afirma que suas propostas eram definidas dentro de três eixos principais: “os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza” (DRAIBE, 2003, p. 73).

Em relação aos serviços sociais básicos universais e de responsabilidade pública estão as “políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social” (DRAIBE, 2003, p. 73). O desenvolvimento social está ancorado na universalização destes serviços sociais que deveriam melhorar a sua qualidade e se tornar mais eficazes para isso era necessário promover a descentralização, buscando parcerias com a sociedade civil. Em relação ao segundo eixo, consistia na seleção de alguns programas prioritários em cada um dos serviços universais. De acordo com Draibe (2003) “foram apresentados, 45 programas prioritários, selecionadas pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento” (p. 73). O terceiro eixo que se refere ao combate à pobreza tinha como prioridades: “redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação

e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar” (DRAIBE, 2003, p. 74). Neste eixo estava localizado o Programa Comunidade Solidária que foi “concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade” (DRAIBE, 2003, p. 74). O programa tinha como foco especialmente os segmentos sociais mais pobres focalizados pelos critérios: territorial (municípios) e de renda familiar. Draibe (2003) esquematiza as prioridades governamentais em relação às políticas sociais na figura que segue:

FIGURA 2: PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS PARA POLÍTICAS SOCIAIS



Fonte: (DRAIBE, 2003, p. 74)

Estas foram as estratégias do governo FHC em relação às políticas sociais no seu primeiro governo. No segundo governo, as orientações permaneceram praticamente as mesmas, porém, segundo Sallum (2008) as políticas de transferência de renda para famílias pobres (com filhos pequenos, em idade escolar, etc) e com rendimentos abaixo da linha de pobreza ganharam importância e substituíram a distribuição de cestas básicas. Na visão de Sallum (2008) estas políticas de transferência de renda como todas as outras políticas sociais do governo FHC estavam vinculadas à capacitação, uma vez que, no caso das transferências, estavam condicionadas à comprovação da frequência escolar dos filhos ou frequência aos postos de saúde. A capacitação estava atrelada à ideia de competência que era entendida no sentido de dar condições para a inserção dos excluídos na sociedade de mercado, conforme já salientamos, o que passava também pela formação. O acompanhamento médico fazia parte da estratégia de diminuição da mortalidade infantil e dos índices de desnutrição.

Frente a isso, pode-se aferir que as políticas sociais no governo Cardoso não tinham o caráter de direito universal garantido pela Constituição Federal de 1988. Destinavam-se a

públicos alvos específicos, justificadas pela focalização do gasto público com grupos mais vulneráveis em sintonia com as políticas de ajuste estrutural e de alívio da pobreza (OLIVEIRA, 2009). De acordo com Oliveira (2009) “o governo FHC encarnou essa lógica: o recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais” (p.203). A crítica a essa postura constituiu-se em importante fator na eleição de Lula para a presidência da República em 2002.

Frigotto (2011) faz uma análise semelhante à de Oliveira (2009) sobre as políticas sociais do governo Cardoso, direcionando a sua crítica aos fundamentos que serviram de base para as políticas sociais, que tinham em sua essência, objetivos mercadológicos. O indivíduo estava referido ao mercado, a sua capacidade de inserção e de competição e não à sociedade. “A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

As reformas neoliberais ao longo dos oito anos do governo Cardoso “aprofundaram a opção pela modernização e dependência mediante um projeto ortodoxo de caráter monetarista e financista/rentista. Em nome do ajuste privatizaram a nação, desapropriaram o seu patrimônio, desmontaram a face social do Estado e ampliaram a sua face que se constituía como garantia de capital” (FRIGOTTO, 2011, p. 240), o fundamento que orientou estas políticas é, segundo Frigotto (2011) o liberalismo conservador que acabou reduzindo a sociedade em um conjunto de consumidores.

Em 2002, depois de mais de uma década de adoção de políticas neoliberais e de subordinação do Brasil às demandas da economia internacional especialmente às orientações do Consenso de Washington, em 2002, a situação brasileira parecia estar mais favorável à aceitação de um projeto de governo de esquerda (ANTUNES, 2005).

Entretanto, para chegar ao poder em 2002, a esquerda petista protagonizada por Lula, precisou fazer diversas concessões, aliando-se a diversos partidos de esquerda e ao Partido Liberal (PL), composto por políticos de centro-direita. Esse fato causou “enorme constrangimento junto à militância de base do PT, aos movimentos sociais, ao sindicalismo de classe e ao combativo MST” (ANTUNES, 2005, p. 134), que viam com desconfiança estas alianças, porém, eram consideradas, pelos setores majoritários do PT, como necessárias e inevitáveis para se chegar ao poder. A vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores foi extremamente significativa para a história política do Brasil, pois, pela primeira vez um representante da classe trabalhadora, “talvez a mais importante liderança de origem operária de toda a história social do Brasil, chega ao poder” (ANTUNES, 2005, p. 134). Entretanto, o Lula e o PT em 2002, embora tenham mantido a sua identificação com a classe trabalhadora e

seu compromisso com os excluídos, caracterizando-se como um partido de esquerda, já havia mudado bastante em relação ao que eram em 1989. Lá, o PT tinha uma marca socialista revolucionária muito forte, era um partido marcadamente de esquerda. Em 2002, precisou adaptar-se, fazer diversas alianças, por vezes, “sair do seu lugar”²⁶ para, finalmente, chegar ao poder.

O que destaca Sallum (2008), sobre o governo Lula e que nos parece pertinente referenciar aqui é que o mesmo precisa ser entendido a partir da conjuntura sociopolítica e econômica do país que se constrói na década de 1990 e em especial durante o governo FHC. O que quer dizer que sob alguns aspectos não era possível construir um governo totalmente diverso do anterior. Sobretudo em relação às políticas macroeconômicas do país, o governo Lula deu continuidade aos direcionamentos do governo Cardoso como a Lei do superávit primário e da responsabilidade fiscal (inclusive porque eram leis), que estavam em consonância com as políticas de estabilidade econômica. A reforma tributária e da previdência social iniciadas no período anterior, continuaram sendo realizadas lentamente no governo Lula. A política do governo anterior sob esses aspectos foi “assumida de má vontade, mas com resignação, pois era vista como inevitável, para manter a estabilidade tanto monetária como política” (SALLUM, 2008, p. 162) do país. A tese de Sallum (2008) é de que o período Lula consolidou a hegemonia liberal que se estruturou durante o governo Cardoso, embora apresente características muito próprias conforme veremos mais adiante. De acordo com o autor o Estado sob o governo de Lula “tem sido ao mesmo tempo democrático, do ângulo de suas relações com a sociedade, e moderadamente liberal, da perspectiva de suas relações com a economia” (SALLUM, 2008, p. 155).

No governo Lula: “a hegemonia liberal aprofundou-se socialmente e se tornou mais flexível no que diz respeito às articulações entre o poder público e capitais privados, acentuando a orientação desenvolvimentista” (SALLUM, 2008, p. 156). Ou seja, o governo voltou o seu olhar para o desenvolvimento interno. Além disso, Frigotto (2011) ainda aponta como características que diferenciam o governo Lula do seu antecessor:

alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas

²⁶ A expressão faz referência à obra de Ricardo Antunes: Uma esquerda fora do Lugar - o governo Lula e os descaminhos do PT. Autores Associados, 2001.

direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

Um dos aspectos marcantes que se observa nas políticas sociais do governo Lula e em especial nos programas de combate a pobreza é que não se reduziam a simples distribuição de renda ou em políticas de discriminação positiva, mas “no acesso diferenciado e intenso ao crédito para a casa própria e a bens de consumo, a programas de acesso a energia etc” (FRIGOTTO, 2011, p. 240). Um dos programas que ganhou destaque no governo Lula foi o Bolsa-Família²⁷ que é uma reformulação e ampliação do programa Bolsa-Escola criado no governo FHC. O programa tem como objetivo a transferência direta de renda do governo para famílias pobres e em extrema miséria. Algumas críticas são dirigidas a este programa como sendo uma política social passiva incapaz de mobilizar as pessoas a adquirir autonomia para sair da situação de pobreza. Entretanto, conforme destaca Oliveira (2009) a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) aponta que os beneficiados pelo programa passaram a ter acesso, ainda que elementar, a alguns serviços que lhes dá uma condição de vida menos indigna.

Na análise de Sallum (2008) sobre as políticas sociais no governo Lula, afirma que o Presidente tinha, por um lado, a Constituição de 1988 e por outro lado, o Plano Real de 1994 com a estabilização da economia e as reformas que ocorreram a partir de 1995, que “embora distantes no tempo, estes alicerces estão articulados: ainda que a Constituição de 1988 tivesse fixado as regras e garantias da democracia brasileira, antes do Plano Real e das reformas do período Cardoso, elas não ganharam estabilidade seja na relação Estado/economia seja na forma democrática de exercício de poder” (SALLUM, 2008, p.156). O governo Lula retoma os princípios democráticos presentes na Constituição de 1988 e faz deles a base especialmente das políticas sociais que são desenvolvidas em seu governo. As noções de competência e competitividade muito presentes no governo Cardoso e que apontam para a raiz mercadológica das políticas do seu governo, praticamente desaparecem no governo Lula.

O governo Lula buscou, desde o seu princípio, combinar crescimento e estabilidade econômica. As políticas de democratização do crédito especialmente para as camadas sociais mais pobres e o aumento com gastos de proteção social, produziu um “crescimento pela distribuição” (SALLUM, 2008, p. 164). As políticas de proteção social no governo Lula foram ampliadas para todos os que se situavam abaixo da linha de pobreza e não apenas para as famílias com características específicas, como ter filhos pequenos ou em idade escolar,

²⁷ O programa foi criado por meio do decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004.

como era no governo FHC. Houve também a democratização do acesso a recursos para pessoas melhor situadas socialmente, como assalariados e aposentados, através de crédito bancário com custos mais baixos. Nas palavras de Sallum (2008):

Em suma, trata-se de políticas que, no conjunto, visam «proteger» não só os incapacitados para a competição - por idade, doenças e por experimentarem condições miseráveis de vida - mas também estratos sociais mais bem posicionados - como operários qualificados e membros da baixa classe média - que participam da sociedade competitiva, mas experimentam condições socioeconômicas e/ou culturais desfavoráveis para vencerem na escalada social (SALLUM, 2008, p. 166).

A proteção estendeu-se também para empresas de capital nacional especialmente as pequenas. Estas políticas fizeram com que aumentasse o poder aquisitivo das camadas mais pobres o que gerou um crescimento significativo, sobretudo nas regiões mais atrasadas do país. Estes dois pilares: estabilidade e crescimento fizeram com que o governo ganhasse a aprovação tanto do empresariado quanto dos destinatários das políticas de redistribuição: as classes menos favorecidas.

No início do segundo governo Lula, em janeiro de 2007, foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que previa o acréscimo de aproximadamente 0,6% do PIB e envolvia um conjunto de políticas planejadas para os quatro anos seguintes com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do país. Além do que já vinha sendo feito em relação às políticas sociais uma das prioridades do PAC era o investimento em infraestrutura: habitação, saneamento, transporte, etc. Tendo em vista os limites deste trabalho e o período histórico que compreende esta pesquisa, que vai até 2007, não nos deteremos em analisar o período completo do segundo governo que abrange o período de 2007 até 2010.

De modo geral, o que podemos destacar em relação ao governo de Lula, do ponto de vista econômico é a sua orientação desenvolvimentista e do ponto de vista político, ocorreu o que Sallum, chama de “esmaecimento das fronteiras partidárias” (SALLUM, 2008, p. 156). A coalizão que sustentou o governo Lula era bastante heterogênea do ponto de vista político e ideológico, incluindo partidos marcadamente conservadores como o Partido Popular juntamente com partidos de esquerda. Essa heterogeneidade se manifesta na estrutura do governo que conta com representantes de setores militantes do PT como também de setores mais conservadores. É preciso destacar que no governo Lula “a incorporação de representantes de atores coletivos de extração popular se multiplicaram [...] os acessos ao aparelho do Estado para uma gama muito maior de grupos de interesse do que antes” (SALLUM, 2008, p. 169) essa é uma diferença importante entre o governo Lula e o anterior o

que cria um sentimento de inclusão aos que eram politicamente excluídos no governo anterior.

No próximo capítulo buscamos entender a relação entre os diferentes modelos administrativos que sustentaram a administração escolar no Brasil desde a década de 1930 e as mudanças ocorridas na esfera maior da administração pública. Das concepções tecnicistas de administração escolar desenhadas na década de 1930, chega-se nos anos 1980 a uma compreensão crítica da gestão escolar, que se constitui a base para a construção da gestão democrática.

CAPÍTULO II

GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: as influências da gestão pública e a construção da gestão democrática

O propósito deste capítulo é analisar os modelos de gestão escolar no Brasil, a partir da década de 1930, relacionando-os com o contexto histórico e com as mudanças conjunturais analisadas no capítulo anterior. O modelo de administração da educação presente nas primeiras décadas do século XX se baseava nos princípios da administração geral e possuía uma estreita relação com o contexto socioeconômico da época. Os anos 1980 trouxeram novos discursos para o campo da administração da educação que se inseriram no movimento pela democratização da sociedade que acabava de sair do regime ditatorial. A inserção do princípio da gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988 significou um avanço significativo para a materialização de experiências democráticas no âmbito das escolas públicas brasileiras.

2.1 Os reflexos da reforma burocrática da década de 1930 na administração da educação pública

As mudanças ocorridas no campo econômico, político e cultural durante no final século XIX e início do XX, com a ascensão da sociedade industrial, demandavam também uma nova forma de compreender a educação, especialmente a sua gestão. O desenvolvimento científico, principalmente no campo da psicologia e medicina, forneceu as bases para o desenvolvimento da racionalidade pedagógica, capaz de combinar características individuais e exigências sociais, respondendo às demandas do sistema. A escolarização nesse período tornou-se instrumento fundamental para o progresso, tanto individual quanto social.

No Brasil, a década de 1930 se caracterizou por grandes transformações no campo educacional, assim como também em outras dimensões sociais, conforme vimos no capítulo anterior. Em contraposição ao modelo tradicional de educação que não respondia mais às exigências de uma sociedade que avançava no processo de industrialização, surgiram ideias progressistas, influenciadas principalmente pelos ideais da Escola Nova²⁸, protagonizados pelo educador norte americano John Dewey.

²⁸ A Escola Nova era um movimento de renovação escolar, cujas ideias “baseavam-se nos progressos mais recentes da psicologia infantil, que reivindicava uma maior liberdade para a criança, o respeito às características da personalidade de cada uma, nas várias fases de seu desenvolvimento, colocando o ‘interesse’ como o principal motor de aprendizagem [...] O centro da educação e da atividade escolar passava a ser a criança, com suas características próprias e seus interesses e não mais a vontade imposta do educador” (LEMME, 2005,

As ideias e diretrizes que moviam intelectuais brasileiros a pensar uma nova educação, segundo Lemme (2005) eram impulsionadas, por um lado, pelas condições objetivas, caracterizadas pelo processo de industrialização. Por outro lado, eram influenciados pelo conjunto de ideias vindas da Europa que pregavam a renovação de métodos e processos de ensino que vinham na contramão da “velha pedagogia Jesuítica”, o chamado movimento escolanovista.

Grandes transformações também ocorriam no campo da cultura, como as expressões realizadas durante a Semana de Arte Moderna em 1922, que exaltavam a cultura nacional. Entre os educadores, cientistas e intelectuais brasileiros envolvidos no processo de modernização da educação, do ensino e da cultura no Brasil, de acordo com Lemme (2005), figuravam os seguintes nomes: Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Roquete-Pinto, Sampaio Dória, Almeida Júnior, Mario Casassanta, Atílio Vivaqua, Francisco Venâncio Filho, Edgar Süsskind de Mendonça, Armando Álvaro Alberto, entre outros.

As críticas ao modelo tradicional de educação e as novas aspirações destes educadores brasileiros resultaram no documento que ficou conhecido como “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Neste documento é possível identificar características fundamentais como: um modelo de educação baseado no respeito ao desenvolvimento individual; a educação como um direito de todos dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades para todos; o direito a educação deve ser assegurado pelo Estado, por isso a educação deve ser essencialmente pública; por ser democrática deverá ser única, obrigatória, gratuita e laica; na organização dos serviços e dos sistemas de ensino adota-se o princípio da descentralização administrativa. Esta última questão, a da descentralização administrativa, gerou e ainda gera um debate constante no campo educacional, muito em decorrência de ser esta uma questão polêmica permanente “nas relações de poder no Brasil e está vinculada ao modo particular da configuração do Estado e à dinâmica das relações federativas nesse país” (KRAWCZIK e VIEIRA, 2008, p. 51).

No campo da administração escolar a grande questão que embasava os discursos dos intelectuais era a necessidade de cientificação da educação e a ampliação da oferta educacional, alimentada pelo desejo da erradicação do analfabetismo que apresentava elevadas taxas e constituía a “vergonha nacional” que uma vez eliminada “colocaria o país

p.167). Entretanto, este novo modelo pedagógico também despertou muitas críticas especialmente em relação ao desenvolvimento de um processo de psicologização da infância, pois, no processo educativo, eram consideradas apenas as características individuais e não as diferentes condições sociais dos indivíduos, o que contribuía para um agravamento das desigualdades. Além disso, promoveu uma adaptação da educação às demandas da sociedade capitalista, sem questionar a nova organização da sociedade a partir do processo de industrialização.

pari passu com o mundo desenvolvido, seja porque aumentaria o número de votantes, seja porque alguns grupos populares já haviam compreendido a alfabetização como instrumento político” (GIORGI, 1992, p.56).

O movimento que propunha a reforma educacional que tomava corpo nas décadas de 1910 e 1920 superestimava as possibilidades de intervenção do processo educativo, de tal forma que nele eram depositadas as soluções para os problemas sociais, econômicos e políticos do país (EVANGELISTA; MORAES; SHIROMA, 2007).

No Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, a crítica à falta de espírito científico na administração escolar era definido como a principal causa da desorganização do sistema de ensino. Dessa forma, buscava-se a construção de um modelo de administração que, embasado em princípios científicos, garantisse a eficácia do ensino, o que estava em consonância com as aspirações que embasavam a reforma da administração pública, conforme vimos. Surgem, neste contexto, os primeiros escritos sobre a administração escolar no Brasil, protagonizados, em sua maioria, pelos próprios educadores participantes do Manifesto.

Além de Querino Ribeiro, destacaram-se também Carneiro Leão, Lourenço Filho e Anísio Teixeira como primeiros intelectuais que se dedicaram a estudar a administração escolar. Suas produções contribuíram para a definição dos contornos administrativos da educação naquela época.

Com o aumento da oferta educacional a organização da educação tornava-se cada vez mais complexa, exigindo maior atenção para o seu aspecto administrativo que se inspirava na abordagem clássica de administração, aquela aplicada às empresas. Carneiro Leão apostava na formação dos administradores escolares com base em cursos preparatórios, na instrumentalização intelectual, mais do que na experiência empírica, pois isso contradizia os ideais de cientificidade da educação. Inspirado no modelo de administração empresarial, principalmente no Fayolismo nascido na França, Carneiro Leão defendia um modelo de administração escolar voltado para operações técnicas e de organização sistemática e fiscalizadora de todos os espaços e ações dentro da escola, de forma que esta se desenvolvesse em harmonia.

O pensador idealizou um modelo de administração escolar hierarquizado e centralizado na figura do diretor. Este deveria ser uma pessoa muito preparada intelectualmente, trazendo em sua bagagem conhecimentos administrativos, pedagógicos e educacionais de forma geral. O diretor devia ser o defensor das políticas educacionais mais amplas, pois seu papel dentro da escola além de dirigir é de um representante legal do Estado. Leão defendia que a ação do diretor deve ser administrativa e também pedagógica. No

entanto, observa-se nos objetivos da Administração Escolar a predominância do caráter administrativo. Segundo Souza (2007):

Uma hipótese que pode auxiliar a explicar tal postura é a de que, para o autor, a origem da função do diretor escolar é pedagógica, como de resto é todo o objetivo do seu trabalho, todavia, para buscar tais objetivos, o diretor opera no campo administrativo e de representação política do poder instituído (SOUZA, 2007, p. 30).

Em síntese, a administração escolar conforme foi idealizada por Carneiro Leão, se centrava na figura do diretor que era o responsável por planejar as diretrizes gerais da educação e por organizar o grupo de professores e técnicos que tinham a função de colocar em prática as políticas educacionais. Para Leão: “o papel pedagógico do diretor está justamente em desenvolver ações administrativas voltadas a garantir as condições para o funcionamento das ações pedagógicas” (SOUZA, 2007, p. 30).

Assim como Leão, José Querino Ribeiro via a administração escolar como algo necessário para assegurar a unidade educacional. Para o mesmo, a administração deveria atender, sobretudo, a uma filosofia e a uma política de educação. Os princípios de administração defendidos por Ribeiro são: os objetivos e ideais de educação que representam as razões pelas quais se educa; os meios através dos quais se alcançarão os objetivos, que são as políticas adotadas pela educação; os fundamentos da educação baseados especialmente nos pressupostos dos ideais da Escola Nova: liberdade, unidade, economia, flexibilidade. Outro princípio fundamental da teoria de Ribeiro é o estudo da administração geral. O mesmo inspirava-se nos princípios administrativos da teoria de Taylor e Fayol, embora criticasse alguns de seus aspectos, buscando nelas subsídios para a administração escolar (RIBEIRO, 1986).

Ribeiro atribui uma grande importância aos princípios da administração geral. Ele afirmava que a administração escolar é uma das formas de aplicação da administração geral. Assim, defendia a divisão do trabalho na escola (princípio da teoria de Taylor), como a organização do currículo em disciplinas, por exemplo. Porém, enfatizava que a administração deveria garantir a uniformidade do trabalho realizado na escola, aproximando-se assim de um dos princípios da teoria de Fayol, que enfatizava a importância da unidade de comando.

Outro teórico que pensou a administração escolar nesse contexto foi Lourenço Filho, que defendia a importância de uma mudança na administração escolar em função da grande demanda educacional que surgiu a partir do movimento de industrialização do Brasil. A educação deveria ter relação com o perfil de trabalhador que se pretendia formar, ou seja, a

instrução passou a ter uma grande influência na seleção dos trabalhadores para a indústria. A escola deveria produzir algo em quantidade e em qualidade (LOURENÇO FILHO, 2007). Dada a complexidade que envolvia o contexto escolar, Lourenço Filho enfatizava a importância de abandonar o caráter experimental e intuitivo que caracterizava a administração escolar, para adquirir maior cientificidade e racionalidade, em concordância com o espírito administrativo geral da época (DRABACH, 2009).

De acordo com Lourenço Filho (2007), uma atividade complexa, como vinha se mostrando a administração escolar, requeria, para o seu melhor funcionamento, uma organização racional que deveria se materializar na distribuição de tarefas, ou seja, na divisão do trabalho, criando as condições necessárias para alcançar um fim determinado.

Administração e organização, na visão do autor, serviam como meios para tornar as instituições mais eficientes e não como um fim em si mesmas. Lourenço Filho (2007) agrega um elemento novo à proposta de administração escolar, que reflete a sua formação em psicologia, a ideia de *comportamento administrativo*, dando destaque ao papel das relações humanas na concretização dos objetivos educacionais. Dessa forma, ao administrador escolar cabe também gerir as relações dentro da escola, ajustando-as entre si, tornando-a solidárias e participativas na execução de objetivos comuns, mesmo não tendo participado da sua elaboração. Entretanto, essa valorização das relações dentro da escola não rompia com a ideia de hierarquização, que, de acordo com Lourenço Filho estava organizada em quatro níveis: alunos, mestres, diretores e chefes de órgão de maior alcance.

Anísio Teixeira, diferente dos outros três autores, criticava a aplicação direta da estrutura da administração geral à educação, em função de que esses dois espaços, nos quais se aplicam processos administrativos, visam à concretização de objetivos diferentes. Na fábrica o objetivo central é a elaboração de um determinado produto para ser comercializado. Na escola, o resultado final é a formação humana dos estudantes, algo que envolve maior complexidade e conseqüentemente exige uma administração voltada para este fim.

Para o autor, as funções administrativas na escola, a saber: administrador escolar, supervisor de ensino e orientador ou guia dos alunos, deveriam ser ocupadas por professores, pois estes já trazem em sua bagagem formativa as condições para exercê-las. Anísio Teixeira deslocou da figura do diretor o foco da administração para direcioná-lo ao processo educativo, na direção do qual deveriam convergir todos os procedimentos administrativos. A função de quem administra nada mais é do que oferecer o suporte necessário para que a aprendizagem aconteça (TEIXEIRA, 1961).

Diante da expansão dos estabelecimentos escolares, Anísio Teixeira, preocupava-se com a garantia da qualidade do ensino, que tendia a precarizar-se na medida em que aumentava a demanda social por educação. O pensamento de Anísio Teixeira começou a romper com a lógica da aplicação dos princípios da administração geral baseados na teoria taylorista/fordista iniciando um processo de mudança na forma de pensar a administração escolar. Porém, esse movimento perdurou por pouco tempo, em função do autoritarismo que se instalou no período da Ditadura Militar, que inseriu ideias conservadoras no campo da administração escolar, conforme veremos mais adiante.

2.2 A gestão escolar na Ditadura Militar

Antes de analisar a administração escolar no período da ditadura, faz-se necessário revisar o movimento que vinha acontecendo nos anos anteriores ao golpe de 1964, e que, de certa forma, significava uma ameaça ao pensamento conservador representado pelos militares e pelas elites econômicas do país. De acordo com Cunha e Góes (1994), no início dos anos 1960 surgiram movimentos de cultura e educação popular como caminhos alternativos à educação tradicional e elitista que predominava no país, e como forma de enfrentar o analfabetismo, especialmente nos estados do Nordeste brasileiro. Esse movimento originou-se em capitais, cuja administração era regida por políticos de esquerda e que, portanto abriam espaço para manifestações populares e engajavam-se nelas. Assim, surgiu o chamado “Movimento de Cultura Popular” (MCP) que se estruturou como sociedade civil no Recife/Pernambuco em 1960, durante o governo de Miguel Arraes²⁹, em Natal/Rio Grande do Norte nasceu a “Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler”, no âmbito da Igreja Católica surgiu o “Movimento de Educação de Base” (MEB), na União dos Estudantes (UNE) surgiu o Centro Popular de Cultura (CPC) (CUNHA e GÓES, 1994). De acordo com Cunha e Góes (1994) esses eram movimentos de resistência à ordem que estava posta e “pelo estudo de suas propostas e práticas é possível acompanhar um tempo de alvorada - curta alvorada” (CUNHA e GÓES, 1994, p. 16).

²⁹ Foi um dos principais políticos da esquerda brasileira, identificado com os movimentos populares. Apoiava as ligas camponesas que se organizaram durante as décadas de 1950 e 1960 no Nordeste. Miguel Arraes foi prefeito de Recife e posteriormente governador de Pernambuco pelo Partido Social Democrático (PSD). Em 1964 foi deposto pelo Regime Militar, preso e exilado. Volta do Exílio em 1979 e ajudou a fundar o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Foi deputado federal pelo PMDB. Em 1990 deixou o PMDB e entrou para o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Referindo-se a esses movimentos de base, Cunha e Góes (1994) afirmam que “no tecido no populismo emergiram algumas propostas marcadamente populares e de pensamento coletivo construído em termos sérios. Não propostas paternalistas e eleitoreiras” (p. 18). Nas proposições do MCP, por exemplo, é possível identificar “um caminhar coletivo, solidário, de todos, sem cultos a personalidades políticas. Sem caudilhismos. Democrático” (p. 18). Entretanto, na análise sobre esse movimento assim como é possível observar o quanto democrático e crítico foi é possível identificar também, as suas contradições e, é nesse sentido que aparece uma das principais críticas feita ao MCP: a de que para atender a meta de assegurar a educação pública para todos e utilizando recursos públicos, o movimento acabou constituindo uma rede de ensino público paralela a já existente.

A proposta de alfabetização de adultos elaborada por Paulo Freire, que embasou a “Campanha de Pé no Chão Também se Aprender a Ler” se constituía num instrumento importante na reforma de base proposta por João Goulart (Jango). Nas palavras de Cunha e Góes (1994) “no clima de Reformas de Base do Governo de Jango, o Sistema Paulo Freire foi um verdadeiro achado. Através dele seria possível – era a previsão – acrescentar cinco milhões de eleitores ao corpo eleitoral de 1965 e assim desequilibrar o poder da oligarquia em favor do movimento popular” (p. 20). Dessa forma, tendo o apoio do presidente da República João Goulart o projeto de alfabetização “Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler” foi adotado oficialmente e nacionalmente. A Campanha, diferente do MCP, aplicou os recursos públicos dentro da rede de escolas públicas.

Na análise feita por Cunha e Góes (1994) o movimento promoveu algumas rupturas, dentre elas destacamos:

ruptura com o modelo centralizador na tentativa de pensar por si próprio; ruptura com o autoritarismo oligárquico no processo de decisões; ruptura com a hierarquia acadêmica ao gerar seus próprios quadros docentes; ruptura com a teoria e a prática da classe dominante de que ela é a única depositária da cultura e doadora de conteúdos e formas de educação, isto é, demonstrou a capacidade das classes subordinadas para propor e executar uma política e uma prática de educação (CUNHA e GÓES, 1994, p. 26).

Isso mostra claramente que havia um movimento de contestação e de inconformidade com a lógica instituída e que encontrava espaço para se expandir em governos que eram favoráveis a este tipo de organização. Esse movimento, logicamente, significava uma ameaça para a oposição. Cunha e Góes (1994) destacam que no início dos anos 1960, em função da crise sociopolítica e econômica havia uma busca de soluções alternativas e grande expectativa sobre o novo. Os movimentos de cultura popular foram influenciados por dois movimentos

internacionais muito importantes: a Revolução Cubana e o Concílio Vaticano II. “No Brasil, no clima das Reformas de Base, os comunistas trouxeram o PCB [Partido Comunista Brasileiro] para uma semiclandestinidade e os católicos concluíram um caminho de lutas da ‘Juventude Católica’ (JUC) de contestação ao capitalismo, criando a Ação Popular – AP, que optou pelo socialismo” (CUNHA E GÓES, 1994, p. 27).

O Movimento de Educação de Base que emergiu do âmbito da Igreja Católica foi instituído pelo presidente Jânio Quadros (pouco antes de renunciar a presidência) em março de 1961. O MEB utilizava como principal instrumento o rádio e sua atuação principal se deu no meio rural, que conseguiu atingir de forma eficiente, primeiramente nas regiões Norte, Nordeste expandindo-se posteriormente para as demais regiões. A principal crítica feita ao MEB é que o mesmo tinha objetivos confessionais e catequéticos mesmo não sendo possível identificá-los explicitamente (CUNHA E GÓES, 1994).

O Centro Popular de Cultura criado pela UNE, foi mais um dos quatro grandes movimentos de cultura popular que nasceram nos anos 1960. O CPC era um espaço destinado para as artes e cultura popular chamada de “arte popular revolucionária”, pois tinha o objetivo de conscientizar as massas e acabar com a alienação produzida pelo poder econômico. Das produções do CPC destaca-se o Teatro de Rua, o filme “Cinco vezes favela” e o disco “O povo canta” que tiveram grande repercussão. Em 1963 o CPC iniciou uma campanha de alfabetização, como ação permanente entre as classes mais pobres (CUNHA e GÓES). Foi criado também um teatro próprio para o CPC no prédio da UNE no Rio de Janeiro, inaugurado em 30 de março de 1964 e incendiado no dia seguinte. A operação fazia parte do clima de ‘caça as bruxas’ gerado pelo golpe de Estado (CUNHA e GÓES).

Além dos quatro movimentos principais já citados acima, que surgiram nos anos de 1960 e 1961, até 1963 havia mais de 70 movimentos, a maioria deles estava envolvida com a alfabetização de adultos. Em 1964, com o Golpe Militar, toda essa proliferação de movimentos populares em prol da educação pública e da formação de sujeitos críticos, participativos, conscientes da sua realidade foi interrompida duramente. Os movimentos foram destruídos, houve perseguição, prisão e exílio dos principais líderes desses movimentos “os intelectuais comprometidos com a revolução, com o reformismo ou até mesmo com o liberalismo já não serviam, não eram confiáveis” (CUNHA e GÓES, 1994, p. 32). Isso aconteceu com todas as lideranças dos trabalhadores que viram começar os chamados ‘anos de chumbo’ no Brasil.

Houve repressão dos intelectuais comprometidos com as reformas propostas por Jango, não só na educação, mas em todos os setores sociais. A repressão se dava “a tudo e a

todos considerados suspeitos de práticas ou mesmo ideias subversivas. A mera acusação de que uma pessoa, um programa educativo ou um livro tivesse inspiração ‘comunista’ era suficiente para a demissão, suspensão ou apreensão” (CUNHA e GÓES, 1994, p. 36). Na educação, buscou-se a criação de novos quadros através de acordos realizados entre o MEC e a United States Agency for International Development (USAID) que começou a orientar todo o ensino no Brasil desde a educação primária até o ensino superior. A organização curricular, formação de professores primários, produção de material didático, desenvolvimento do ensino médio, aperfeiçoamento da administração universitária, reformulação das faculdades de filosofia, esses são apenas alguns dos campos de atuação dos acordos internacionais para a educação (CUNHA e GÓES, 1994). Estes acordos visavam à criação de convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. O período histórico da realização dos acordos foi fortemente marcado pelo tecnicismo educacional no qual a educação é concebida como pressuposto para o desenvolvimento econômico (aliás, assim também era vista na década de 1930). O apoio internacional tinha por objetivo o estabelecimento de diretrizes políticas e técnicas que visavam à adequação do sistema educativo às exigências do capitalismo internacional.

As produções científicas mais significativas a partir da década de 1950 traziam implícitas ou explicitamente as configurações da administração escolar baseada no modelo empresarial que se caracterizava pelo predomínio da técnica e a divisão do trabalho. De acordo com Ledesma (2008), as reformas³⁰ no ensino de 1º e 2º graus e a reforma universitária realizada durante a Ditadura se preocupavam com o aprimoramento científico, com a eficiência e a produtividade, características que, segundo a autora, estão em consonância com o grupo que assumiu o governo a partir de 1964, composto por militares e tecnocratas.

A Reforma Universidade proposta pela Lei 5540 de 1968, provocou uma transformação significativa em sua estrutura o que permitiu a burocratização do ensino e o controle deste pelo Estado. No ensino de 1º e 2º graus implantou-se um currículo que articulava o sistema escolar com o mercado de trabalho. O 2º grau tornou-se compulsoriamente profissionalizante, oferecendo formação técnica para três áreas do mercado em desenvolvimento: industrial, comercial e de serviços (LEDESMA, 2008). O que, de

³⁰ Estas reformas aconteceram a partir da Lei 5692 de 1971, elaborada em plena Ditadura Militar. Esta Lei foi marcada por um caráter tecnicista de adequação do trabalhador às exigências econômicas. Surgem os cursos técnicos em nível de segundo grau. A referida Lei acabou com o exame de admissão ao ginásio, juntou os vários ramos do ginásio em um só. É desencadeado a partir daí, dentre outras coisas, a desvalorização de disciplinas humanas como, por exemplo, os cursos de história e geografia que se tornaram uma única disciplina denominada Ciências Sociais (SOUZA, 2008).

acordo com Cunha e Góes (1994), era uma forma de conter a procura pelo ensino superior. As escolas particulares, no entanto, usavam de diversos artifícios para burlar a obrigatoriedade da formação técnica e continuar preparando para o vestibular.

Foi nesse período, com a Lei 5.692 de 1971, que a escolaridade obrigatória estendeu-se aos jovens de sete até 14 anos e o tempo de escolarização passou de quatro para oito anos. Como forma de enfrentar o problema no analfabetismo, foi lançado o programa de alfabetização de adultos, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Apesar disso, segundo análise de Cunha e Góes (1994), chegou-se aos anos 1980, dez anos após a Lei 5.692 de 1971, com taxas altíssimas de analfabetismo. “A taxa de escolaridade de crianças entre sete e 10 anos, faixa etária correspondente ao antigo ensino primário baixou de 1970 a 1980 de 66,3% para 65,5%” (CUNHA E GÓES, 1994, p. 56). O que mostra que apesar da Lei, na prática pouco ou nada mudou em termos de acesso à educação.

Houve uma valorização e incentivo à iniciativa privada na oferta do ensino com o crescimento na destinação de recursos públicos para as escolas particulares através do salário-educação³¹ e consequentemente uma estagnação do crescimento da rede pública de ensino. Os recursos deveriam ser prioritariamente destinados à educação privada, apenas “onde a iniciativa particular não tivesse interesse em abrir escolas é que a escola pública seria bem vinda” (CUNHA e GÓES, 1994, p. 42). Em matéria de educação o governo militar foi extremamente privatista. Nas propagandas feitas pelos conservadores, a imagem de quem defendia a destinação dos recursos públicos para o ensino público e gratuito era associada com a imagem de um regime socialista, no qual o Estado teria o domínio da vida social, o que os militares condenavam. Assim,

para os militares desinformados, alvo principal da propaganda direitista, os que defendiam a destinação dos recursos públicos para a rede pública de ensino eram as mesmas pessoas que defendiam a desapropriação das terras, o estreitamento das

³¹ O salário educação era uma forma de contribuição das empresas para a escolarização de seus empregados e dos filhos destes. A ideia foi instituída no Brasil, pela primeira vez na Constituição de 1934 e obrigava as indústrias e empresas agrícolas que se situavam longe dos centros escolares e que tinham mais de 50 funcionários a oferecer o ensino primário gratuito para os seus funcionários e filhos. Com o golpe de 1937 e recurso foi esquecido. Retomado novamente na Constituição de 1946, as empresas industriais e agrícolas onde trabalhassem mais de 100 pessoas eram obrigadas a oferecer o ensino primário gratuito para os seus funcionários e para os filhos destes. Esse dispositivo Constitucional foi regulamentado em 1964 com a Lei 4.440. Abriu-se a partir daí a possibilidade das empresas em transferir o recurso que seria destinado à educação para o Estado, que ofereceria o ensino. Abriu-se também a brecha para que as empresas oferecessem bolsas de estudo para estudantes em escolas particulares, ficando desobrigadas de contribuir com o Estado. O sistema de bolsas deveria ser regulamentado pelas secretarias de educação dos estados. (CUNHA e GÓES, 1994). Ocorre que, de acordo com Cunha e Góes (1994) esse foi o período que as secretarias de educação dos estados, em grande parte, passaram a ser ocupadas pelos donos dos colégios particulares o que tornou a ideia extremamente proveitosa. Por conta disso, diversos abusos, fraudes e desvios de recursos foram registrados nesse período. Cunha e Góes (1994) tratam amplamente desse assunto.

relações comerciais, culturais e políticas com a União soviética, com a China Popular e com Cuba, ‘o materialismo ateu’ contra as ‘tradições cristãs’ de nosso povo, e outros pecados parecidos (CUNHA e GÓES, 1994, p. 42).

Pode-se aferir, diante disso, que as proposições dos militares visavam, sobretudo, a instituição e o fortalecimento de um determinado tipo de sociedade em oposição a outro, a saber, o sistema capitalista contra o socialismo, ou contra as reformas que vinham sendo propostas e que poderiam trazer à tona outro tipo de sociedade, por influência internacional e que era uma ameaça à ordem, à moral e à sociedade capitalista brasileira. Era o momento de fortalecer as bases capitalistas e evitar qualquer possibilidade de inserção das ideias comunistas.

As propostas destinadas a educação, como vimos, eram soluções fáceis e aligeiradas como o incentivo à educação privada, que certamente se tornava menos dispendioso aos cofres públicos do que aumentar o investimento na rede de ensino público, expandindo-a para atender um contingente maior de pessoas.

2.3 A gestão da educação no final dos anos 1970 e nos anos 1980: a Constituição Federal de 1988

No final da década de 1970 e nos anos 1980, com base no aprofundamento teórico no campo da Administração Educacional no Brasil, surgem diversas críticas sobre os fundamentos da administração geral aplicados à educação, cuja base vinha das teorias de administração empresarial (ROSAR, 1999). As críticas tinham um enfoque teórico de base marxista, trazendo uma visão crítica sobre o papel da educação na sociedade, destacando o seu caráter essencialmente político. Souza (2007) afirma que esses estudos críticos na área da administração escolar tinham como foco central:

o fato de os trabalhos anteriores apresentarem concepções por demais técnicas da gestão escolar, colocando-se a serviço da reprodução de um modelo de escola que não só não contribuiria para a superação das bases capitalistas sobre as quais a sociedade brasileira estava solidificada, como ainda auxiliaria a manutenção do status social econômico e político (SOUZA, 2007,p.53).

As críticas neste campo de acordo com Rosar (1999) e com Souza (2007) vinham principalmente de teóricos, como Arroyo (1979)³², Félix (1984)³³ e Paro (1986)³⁴. Além

³² Trata-se do artigo: Administração, poder e trabalho, publicado na Revista Educação e Sociedade, n. 2, janeiro de 1979.

³³ Dissertação de mestrado publicada em livro, sob o título: Administração Escolar: Um problema educativo ou empresarial? (1984)

desses, Souza (2007), em sua análise sobre o campo teórico da administração escolar nesse período, ainda destaca a dissertação de mestrado de Maria Dativa S. Gonçalves (1980) e o artigo de Acácia Kuenzer (1984)³⁵, que formam o conjunto de trabalhos mais relevantes do período. Souza (2007) faz uma ampla e detalhada análise sobre cada um destes trabalhos, identificando e problematizando a crítica feita pelos autores ao modelo de administração escolar clássica que vinha sendo construído e que balizava, de certa forma, a prática dos diretores escolares até aquele momento. Para Souza (2007), esses trabalhos fazem parte de um período que chama de “crítico” no pensamento administrativo educacional e apresentam algumas características bastante semelhantes, a saber:

a) estão todos voltados à crítica aos modelos de organização e gestão das escolas até então dominantes na literatura especializada e na prática escolar e educacional [...]; b) são todos trabalhos com perfil teórico, ou de análise da produção teórica [...]; c) há um pressuposto nesses trabalhos: a administração escolar como aplicação da administração científica nas escolas contribui para a manutenção das condições econômicas, sociais e políticas da sociedade; d) os instrumentos e processos da gestão escolar, como estavam sendo tratados pelos autores clássicos e como eram entendidos na organização prática das escolas, na visão desses autores críticos, são fenômenos essencialmente tecnocráticos, assim como o perfil do dirigente escolar, reconhecido por esses autores como de um gerente em uma empresa produtiva, cuja tarefa era de garantir a produtividade, de um lado, ou, mais comumente, o controle dos trabalhadores da educação (SOUZA, 2007, p. 81).

Souza (2007) faz algumas observações sobre esses trabalhos e que são importantes de serem destacadas. A primeira observação é a de que para a maioria dos autores críticos a administração escolar está calcada “na compreensão da ação racional com intentos econômicos” (p.82) e mesmo sendo conservadora ou transformadora “a administração lida com o trabalho coletivo” (p.82) e para Souza (2007) aí reside um dos aspectos mais importantes da administração escolar, o fato de ser “um fenômeno político” (p.82) que, apesar de ser reconhecido pelos autores críticos é pouco explorado em seus trabalhos. Outra questão destacada por Souza (2007) está relacionada com a linearidade com que os autores críticos articulam o pensamento dos autores clássicos da administração escolar (Leão, Ribeiro, Lourenço Filho, etc) com a administração geral, associando-a a um modelo econômico. Nas palavras do autor:

os autores dos anos 1980 criticaram com procedência os autores clássicos, mas ao fazerem isso por uma articulação linear equivocada daqueles autores entre administração escolar e administração geral (e todas as consequências decorrentes dessa associação), deixam de capturar, dentre outros elementos, as contradições presentes naquela produção criticada (SOUZA, 2007, p. 82).

³⁴ Tese de doutorado publicada em livro que tem como título: Administração Escolar: Introdução crítica (1986).

³⁵ Trata-se do artigo: A teoria da administração educacional ciência e ideologia. Cadernos de pesquisa, nº 48 fevereiro de 1984.

Entretanto, o pensamento desses autores introduziu na compreensão sobre a gestão escolar, o reconhecimento do seu caráter político-pedagógico e a preocupação com a gestão democrática da educação, tema que até então não havia sido discutido nesse campo (SOUZA, 2007). De acordo com Souza (2007) “é nesse período que a administração escolar passou a ser denominada de gestão escolar” (p. 83), numa tentativa de expressar a dimensão política da função.

E, juntamente com o discurso democrático que vai avançando no campo da administração educacional, em meados da década de 1980, vão se criando as condições históricas de superação do regime autoritário de governo que regia a sociedade até então (ROSAR, 1999). Nesse sentido a luta pela democratização dos processos de gestão educacional não se dá de forma isolada, mas compõe um movimento mais amplo de redemocratização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais que reivindicavam maior participação nas tomadas de decisão na sociedade (MENDONÇA, 2000). Em relação à educação, a crítica se dava essencialmente no caráter centralizador, hierárquico, verticalizado e burocrático que orientava a gestão educacional, produzindo um enfraquecimento da autonomia escolar e limitando a participação dos profissionais que atuam na escola, nos processos de decisão.

O debate entre a perspectiva conservadora de administração, baseada nos princípios da administração geral e a perspectiva crítica e progressista se ampliaram e fortaleceram o discurso em torno da construção da gestão democrática. A partir daí, de acordo com Rosar (1999) se elege:

a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante e após o Congresso Constituinte (ROSAR, 1999, p. 167).

Esse movimento pela democratização da educação resultou na inserção do princípio constitucional de gestão democrática da escola pública. De acordo com Camargo (1997) nenhuma Constituição anterior a de 1988, fez menção a esse princípio e sua inclusão estava associada ao fato de existirem, no início dos anos 1980, “grandes movimentos nacionais na perspectiva da redemocratização do país” (CAMARGO, 1997, p. 100). Esses movimentos expressavam:

A luta pelas liberdades democráticas, pela Anistia ampla e irrestrita, a luta contra a carestia (ao final da década de 1970), a luta pelas “Diretas”, os primeiros movimentos grevistas durante a ditadura militar, a conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e

social que configuraram um clima por maior participação e tomada de decisão mais coletiva em toda a sociedade brasileira. parte destas aspirações, inclusive, tornaram-se importantes plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que se elegeram a partir de 1982 (CAMARGO, 1997, p. 100-101).

Esses movimentos foram responsáveis, em grande medida, pela mobilização que culminou com a Assembleia Constituinte. De acordo com Arelaro (2000), foi na década de 1980:

que a reorganização dos movimentos sociais se consubstancia em entidades e instituições, das quais destacaríamos, dentre outras, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Partido dos Trabalhadores (PT), da Associação Nacional de Educação (ANDE) e da transformação da Confederação do Professores do Brasil (CPB), em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (ARELARO, 2000, p. 95).

Camargo (1997) salienta que foram feitas diversas tentativas em todos os níveis de poder executivo e legislativo de incorporar em textos legais os anseios democráticos latentes na época. Entretanto, como afirma o autor: “é sempre bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo carrega, em sua essência, diferentes interesses em jogo, muitas vezes antagônicos, e que, na maioria das vezes a lei expressa a síntese de um processo conflitivo” (CAMARGO, 1997, p. 101). Portanto, sua construção não é linear e pode ser “entendida como produto, algumas vezes, da ‘vitória’ de um campo mais progressista e democrático, enquanto, outras vezes, configura a expressão da sua ‘derrota’” (CAMARGO, 1997, p. 101).

Esse processo conflitivo marcou a inserção do princípio da gestão democrática na CF. Houve debate em torno do sentido que este deveria atribuir à gestão da educação que se deu entre dois grupos principais. De um lado estavam os interesses dos setores progressista e democráticos e de outro os interesses dos grupos conservadores. De acordo com Camargo (1997), os setores democráticos constituídos por entidades de caráter nacional que participavam do Fórum em defesa da Escola Pública, defendiam a importância da vivência da democracia na escola através da participação da comunidade local na gestão escolar, como parte do processo formativo dos alunos. Esta defesa baseava-se no entendimento de que para a construção de uma sociedade democrática a educação constituía-se no principal pilar. Portanto, a participação no cotidiano escolar seria o começo para a aprendizagem da democracia que se queria construir na esfera maior da sociedade.

O segundo grupo, ligado aos interesses privados, composto por representantes do empresariado educacional e das escolas confessionais, se opunha ao posicionamento do primeiro, em relação à ideia de gestão democrática e especialmente no aspecto da participação

da comunidade. Para estes, a participação deveria de resumir na colaboração de alunos, famílias e professores com a direção das escolas ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino e não na tomada de decisões no âmbito da gestão escolar. De acordo com Camargo (1997) para esse grupo: “a ideia de gestão democrática devia ser combatida, pois voltava-se contra a livre iniciativa, contra a liberdade de aprender e de ensinar e contra a existência de um pluralismo de ideias e instituições. Aliás, nem mesmo a autorização e avaliação estatal para o funcionamento do ensino privado era aceita por esses setores” (CAMARGO, 1997, p. 102)

No texto do anteprojeto da Constituição, o conceito de gestão incorporado foi o do primeiro grupo, porém teve sua formulação alterada e apoiada pelos setores conservadores. De acordo com Adrião e Camargo (2007) o texto alterado ganhou um sentido redundante e restritivo, passando a ter a seguinte redação que se encontra no inciso VII do artigo 206 da CF: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). O conceito de gestão democrática ficou restrito ao ensino público, excluindo o ensino privado. A expressão “na forma da lei” protelou a operacionalização da gestão democrática para um segundo momento, quando da elaboração de leis complementares, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, por exemplo. Dessa forma, a permanência da gestão democrática do ensino público na Constituição, representou uma conquista parcial, na medida em que sua abrangência tornou-se limitada e sua aplicação adiada.

De modo geral, a CF de 1988 significou a reinstauração do Estado de Direito. Representou um grande avanço, especialmente em relação à conquista dos direitos sociais, pois foram incorporadas, ao texto da Constituição, as reivindicações de setores sociais que lutavam por democracia e já vinham sendo discutidas desde o início da década de 1980. Em relação à educação, a Constituição garantiu o acesso de toda a população à educação pública; definiu valores mínimos da arrecadação tributária a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo que 18% da receita da União e 25% das receitas dos estados e municípios deveriam ser destinados a este fim; definiu um regime de colaboração entre as diferentes instâncias da União para o cumprimento da responsabilidade de universalização do ensino básico (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008).

As reivindicações sociais por educação incorporadas na Constituição refletiam distintos interesses que não se resumiam às questões educacionais, mas englobavam questões mais amplas como a crise econômica, incapacidade do Estado de responder as demandas sociais, agravadas pela concentração de renda e pelas desigualdades crescentes. Dessa forma, a luta se dava por um lado no sentido da democratização da educação, através da

universalização do acesso ao ensino, da diminuição dos altos índices de analfabetismo, evasão e repetência e pela participação na gestão educacional e por outro lado reivindicava-se a descentralização da arrecadação tributária e maior autonomia dos entes federados na destinação dos recursos, na tentativa de reverter a centralização que caracterizou o período ditatorial.

Como já salientado, a década de 1980, no Brasil foi marcada pela rearticulação dos movimentos sociais cuja principal reivindicação era a democratização do país. No campo educacional³⁶, desde o início dos anos 1980 já havia manifestações também nesse sentido, indicando a necessidade de uma reestruturação na lógica da organização dos sistemas de ensino, atendendo à demanda por democracia.

Nas palavras de Adrião:

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas (ADRIÃO, 2006 p. 56).

A necessidade de um redirecionamento na organização da estrutura escolar se dava em defesa de uma administração coletiva da escola, com a participação da comunidade nas tomadas de decisão e a exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público. Em síntese, as mudanças indicavam o caminho da democratização da gestão escolar e educacional (ADRIÃO, 2006). Adrião destaca que a democratização da gestão escolar pressupunha a articulação de três mecanismos básicos:

medidas voltadas para a descentralização político-administrativa das estruturas governamentais, para o aumento da participação de usuários e funcionários nos processos decisórios escolares e aumento da autonomia pedagógica e de gastos para as unidades escolares (ADRIÃO, 2006, p.58).

Entretanto, a década de 1990 apontava para uma mudança na correlação de forças sociais que ficou evidente na adoção do projeto neoliberal de Estado em resposta, principalmente, à crise econômica e à suposta crise do Estado. A partir daí um novo projeto de sociedade começava a ser pensado com base nos ideais de mercado, o que alterou as

³⁶ É preciso salientar que as primeiras alterações na dinâmica da gestão da escola pública foram protagonizadas no estado de São Paulo, com a instalação dos conselhos escolares com caráter deliberativo em 1983. As alterações atendiam a demanda por democratização das relações de poder no interior da escola (ADRIÃO, 2006).

orientações e prioridades das políticas educacionais na década de 1990 (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008). A educação como política social passa a ser vista também como um setor em crise, desencadeando um processo de reforma que teve em sua base a influência de agências internacionais, cujas políticas traziam em seu bojo um novo discurso, distinto daquele que emergiu nos anos 1980.

2.4. A LDB nº 9394/96 e a gestão democrática

No contexto das reformas educacionais da década de 1990, se insere a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96 que, refletiu as mudanças políticas e ideológicas que vinham acontecendo no campo educacional neste período. A promulgação da Lei “foi precedida de um longo debate em decorrência da presença de diferentes projetos sociais e educacionais em disputa” (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 47). De acordo com as autoras:

Produziu-se um impasse entre dois projetos educacionais antagônicos: o projeto originário das lutas pela democratização do país, que daria continuidade às conquistas presentes na CF 88 e o projeto consolidado no contexto das tendências internacionais, que se apresentava como inovador e capaz de trazer modernidade para o país (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 51).

Mas, por intervenção do poder Executivo foi promulgada em dezembro de 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não mais a partir do projeto de lei³⁷ que vinha sendo discutido desde a CF, mas sim através de uma nova versão que “contava com o apoio dos organismos internacionais, de alguns governos estaduais e municipais alinhados com o Executivo e dos proprietários de grandes escolas privadas” (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 47). A Lei aprovada, ainda que apresentasse acordos e alguns consensos, derivava predominantemente do projeto de Lei que foi apresentado no Senado pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa em 1992 durante o governo Collor. “A Lei assimilava todas as medidas já aprovadas fragmentariamente nos dois primeiros anos do governo FHC, embora incorporasse também, de forma subordinada, algumas das reivindicações do projeto substituído que guiava, até então, a discussão no Congresso” (NEVES, 1999, p. 140). Segundo Saviani (2004) o novo projeto de Lei apareceu de forma “intempestiva”, quebrou o bom senso entre a Câmara e o Senado, já que havia um projeto

³⁷ Conhecido como Projeto “Jorge Hage” (PL nº 1.258/88) em função do empenho do deputado federal em consultar os diferentes segmentos sociais públicos e privados, envolvidos com a educação no Brasil (ARELARO, 2000).

sendo discutido amplamente na Câmara. Foi um projeto “urdido nos bastidores com o auxílio de um pequeno número de técnicos ligados ao governo e à margem de qualquer discussão” (SAVIANI, 2004, p. 196).

As medidas fragmentadas que foram aprovadas, enquanto tramitava no Congresso o projeto da LDB se referem à criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) no primeiro ano do governo FHC³⁸ que se constituiu em um órgão subordinado ao Executivo e colaborador do Ministério da Educação e do Desporto na formulação e avaliação da política nacional de educação (NEVES, 1999). Portanto, era um órgão sem nenhuma autonomia. Além do CNE, outra ação do governo classificada por Neves (1999) como outro “golpe na democracia participativa no campo educacional” (p.137) foi a criação da Lei 9.129 de dezembro de 1995 que regulamentava a escolhas dos dirigentes universitários das universidades federais. A lei reduziu a participação de estudantes e funcionários das universidades federais na escolha destes dirigentes. A eleição direta já conquistada em meio às lutas políticas dos anos 1980 foi restringida a uma consulta “visto que a nomeação do Reitor e Vice-Reitor das universidades passou a estar a cargo do próprio Presidente da República, a partir de uma lista tríplice elaborada pelos órgãos máximos das instituições” (NEVES, 1999, p. 137).

Outra medida tomada pelo governo antes da promulgação da nova LDB foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério³⁹ (FUNDEF), que tinha como foco de atuação a universalização do ensino fundamental regular, excluindo o Ensino Médio, a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos (NEVES, 1999, p. 138). Como destaca Neves (1999), “o FUNDEF ao invés de representar uma maior democratização na base do sistema educacional, se converte em mais um exemplo do caráter seletivo das políticas sociais de nosso país” (p. 137-138). Este fundo inviabilizava a possibilidade dos professores de conseguir um piso salarial único para todos os profissionais da Educação⁴⁰, cujo acordo fora assinado em 1994 na Conferência Nacional de Educação para Todos realizada em Brasília (NEVES, 1999).

O governo FHC preferiu seguir a risca o que propugnavam claramente, desde os anos 80, os organismos internacionais responsáveis pela implantação da política educacional na América Latina, com vista à racionalização dos gastos com a

³⁸ Lei 9131, de 24 de novembro de 1995.

³⁹ O FUNDEF foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 e regulamentado pela lei 9.424, de 24/12/1996.

⁴⁰ Além disso, houve resistências por parte de estados e municípios que acabaram “perdendo” recursos, por não oferecerem matrículas de nível fundamental na proporção de 15% de suas receitas (DRAIBE, 2003).

educação na região: um per capita nacional único, o que não confunde com o piso salarial nacional (NEVES, 1999, p. 138).

Por todas essas medidas adotadas pelo governo antes da promulgação da LDB e inclusive pela aprovação de uma versão alternativa, sem discussão com a sociedade, fica evidente que as políticas que se delineavam para a educação nos anos 1990 não eram mais as mesmas cuja base se dava nos pressupostos democráticos da década de 1980. Pelo contrário, “enquanto fragmentariamente restringia os marcos da democracia política na relação entre Estado e Sociedade civil e, também, entre o poder central e poder local na aparelhagem estatal, o Governo inviabilizava todas as propostas de gestão democrática do sistema educacional contidas no projeto de LDB até então discutido no congresso” (NEVES, 1999, p. 139).

A LDB promulgada em 1996 que, de acordo com Krawczyk e Vieira, (2008), deu sustentação ao projeto de reforma na educação “aumentou a obrigatoriedade da educação de quatro para oito anos, mas limitou os direitos consagrados na CF 88, restringindo o ‘direito fundamental de todos à educação’ ao ‘direito à educação obrigatória’” (p.51). Além disso, as autoras ainda apontam para a “possibilidade de fragmentação da educação pública e a inviabilidade da institucionalização de um sistema nacional pela redução do regime de colaboração, previsto na CF de 1988, a uma mera distribuição de responsabilidades entre os estados e municípios, o que lhes abriu a possibilidade de organizarem seus próprios sistemas” (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 51). A fragmentação também se evidenciava na prioridade do financiamento ao ensino fundamental como era a proposta do Fundef.

Em relação ao aspecto da gestão na LDB aprovada, Paro (2007) chama a atenção para a reafirmação da restrição da gestão democrática ao ensino público, que já se fazia presente na CF de 1988. A LDB reforça o princípio da Constituição. No inciso VIII do artigo 3º da LDB se lê a “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). O que reforçou a ideia de que o ensino privado não precisaria cumprir o princípio da gestão democrática garantido pela constituição. Significa inclusive, colocar em xeque a ideia de construção de uma sociedade democrática.

Nas palavras de Paro (2007):

Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos lobbies dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade (PARO, 2007, p.74).

De acordo com Paro (2007), o segundo aspecto que pode ser destacado em relação ao princípio democrático é que o mesmo se esgota no âmbito nacional e a responsabilidade de sua aplicação é repassada aos sistemas de ensino, o que significa dizer que caberá aos estados e municípios a decisão sobre colocar em prática ou não, aspectos muito importantes do princípio da gestão democrática, como a escolha dos dirigentes escolares, por exemplo.

No artigo 14^{o41} da LDB ficam assegurados princípios que já vinham sendo implementados nos sistemas de ensino, como a participação dos professores na elaboração do projeto pedagógico das escolas e a constituição de conselhos escolares com a participação da comunidade. Dessa forma, a Lei não trouxe nenhum avanço, apenas legitimou o que já existia (PARO, 2007).

Sobre as condições de trabalho na escola, segundo Paro (2007), os artigos 4^{o42} e 25^{o43} da LDB/96 trazem subsídios importantes e que podem embasar reivindicações no sentido da construção democrática na escola. Os mesmos garantem condições mínimas de trabalho e de construção da qualidade do ensino, por exemplo, a adequação do número de alunos, respondendo as exigências didáticas pedagógicas, carga horária e condições materiais dos estabelecimentos de ensino.

Além disso, a crítica à administração tecnicista que predominava na educação brasileira desde a década de 1930 e a discussão em torno de uma nova gestão escolar, voltada para a participação da comunidade, especialmente nas tomadas de decisão e a posterior incorporação da gestão democrática na Constituição e na LDB, significou um avanço e o

⁴¹ Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

⁴² Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem (BRASIL, 1996).

⁴³ Art. 25º. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.
Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

início de um processo de democratização na gestão da educação, “uma vez que uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente” (ADRIÃO e CAMARGO, 2003, p 29)

Conforme aponta Ledesma (2008):

É forçoso reconhecer que as críticas à aplicação dos princípios da administração geral à administração escolar, à burocratização instaurada na instituição escolar e à tendência a democratização da escola pública básica sustentada em termos legais pela Constituição de 1988, significaram um passo enorme rumo a proclamação dos valores democráticos no setor educacional. Nos discursos pedagógicos pós Constituição, escutamos vozes comuns em torno da proposição da passagem da administração autoritária, de concepção tecnicista, cujo modelo centraliza as decisões referentes ao planejamento e à gestão em especialistas detentores de saberes especializados, para uma administração democrática, que congrega a participação de todos no processo decisório no que se refere ao planejamento e à gestão educacional (LEDESMA, 2008, p.29).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 legitimaram o princípio da gestão democrática da educação, porém não garantiram a sua aplicação do âmbito das instituições de ensino, uma vez que ficou a critério dos sistemas municipais e estaduais a adoção de mecanismos democráticos de gestão e a regulamentação dos mesmos. Portanto, o processo de construção de legislações para regulamentar a gestão democrática ou da instituir mecanismos que viabilizem a sua construção passou depende de cada Estado ou Município brasileiro.

Toda a discussão em torno da gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino e a presença do princípio de gestão democrática na CF de 1988 e na LDB de 1996 são decorrentes, em grande medida, do pensamento crítico sobre a administração escolar que surgiu no início dos anos 1980, e não só em relação à gestão escolar, mas em relação à sociedade como um todo. A partir daí, abriu-se o espaço para a concretização de práticas, mais participativas e conseqüentemente mais democráticas no cotidiano das escolas públicas.

2.5 A gestão democrática da escola pública

A escola como instituição social é permeada pelas discussões que envolvem a sociedade como um todo em seus diferentes aspectos. De acordo com Camargo (1997):

quando as relações sociais se apresentam com fortes características autoritárias, concentradoras e mistificadas elas também se manifestam dessa forma na escola. Não se trata, evidentemente, de uma transposição mecânica, mas dialeticamente estabelecida pela correlação de forças existentes no corpo social do qual a escola é parte (CAMARGO, 1997, p. 142).

Numa sociedade capitalista e classista como a brasileira, a superação das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade democrática passam necessariamente por um processo formativo e de conscientização para o qual a escola contribui de maneira muito significativa, pois é o local, por excelência, de formação. O processo formativo na escola cumpre uma função coercitiva, portanto, de formação da hegemonia (PARO, 2000). E, precisamente em função deste seu papel é que a educação “poderá contribuir para a transformação social, na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes” (PARO, 2000, p. 103).

A gestão escolar entendida como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2000, p. 18) compre um papel muito importante nesta função formativa e coercitiva que caracteriza o agir pedagógico da escola. Na medida em que se identifica com princípios de transformação social, a gestão procura lidar com as contradições existentes dentro e fora da escola, comprometendo-se com as classes menos favorecidas. Busca introduzir “práticas democráticas de coordenação do esforço humano coletivo que estejam articuladas com uma nova postura administrativa, identificada com a concepção de mundo da classe trabalhadora” (PARO, 2000, p. 162). É nesse sentido que a instituição escola coloca-se em sintonia com a construção de uma sociedade democrática, porque, compromete-se com ela, dedica o seu trabalho pedagógico em favor da emancipação dos sujeitos e da consciência crítica em relação à escola e a realidade que a cerca.

A democracia, na compreensão de Coutinho (2000), é processo, “que se aprofunda e combina indissolivelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade” (COUTINHO, 2000, p. 129). Portanto, a democracia não é um estado a que se quer chegar é processo contínuo, que requer vivência nas diferentes esferas sociais, através da abertura para a organização e participação em sindicatos, associação de moradores, dentre outras, que visem à divisão do poder e a participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito. Na esfera educacional, a constituição e atuação dos conselhos escolares, os grêmios estudantis e a eleição de diretores são mecanismos que promovem a democratização da gestão e potencializam a democracia também em outros espaços sociais.

Segundo Bobbio, “quando se deseja saber se houve o desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que tem o direito

de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito” (BOBBIO, 2000, p. 40). A escola é certamente um desses espaços.

Souza (2007) a define a gestão escolar como um fenômeno, marcadamente, político porque lida com disputas de poder e “a política somente existe onde há poder em questão” (p. 129). Segundo o autor, a forma como se lida com o poder é que pode dar à gestão um caráter mais ou menos democrático. Assim, a divisão do poder na escola através da participação da comunidade se aproximaria mais “do poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum” (SOUZA, 2007, p. 129-130), reconhecendo que o poder “decorre de um contrato firmado entre as pessoas que compõem esta instituição” (p. 130) e tem no diálogo a base da sua atuação. Entretanto, a gestão pode não ser tão democrática, quando a disputa pelo poder na escola acontece “com grupos de pessoas rivais em relação a diferentes compreensões, na busca pelo controle sobre a própria escola” (SOUZA, 2007, p. 130), nesse caso o poder fica concentrado na figura do gestor ou da equipe gestora, não havendo espaço para o diálogo e a participação. A gestão democrática na visão de Souza (2009) se caracteriza como:

um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos no universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola (SOUZA, 2009, p.136).

A construção da gestão democrática na escola passa, necessariamente, pela adoção de métodos democráticos que devem nortear todas as relações que se estabelecem no cotidiano escolar. Assim,

a gestão democrática é entendida como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, avaliam, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca de soluções daqueles problemas (SOUZA, 2007, p. 131).

A escola pública, de acordo com Souza (2007), pode ser entendida como democrática por princípio e método. Por princípio no sentido de que é uma escola “financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos” (SOUZA, 2007, p. 131). Por método “como processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos” (p. 131). Entretanto, na prática, a gestão escolar envolve uma complexidade maior e esses fundamentos

não expressam a totalidade desta complexidade que envolve a gestão das escolas públicas brasileiras (SOUZA, 2007). Porém servem como um conceito balizador, como referência para a análise do fenômeno (SOUZA, 2007).

A democracia se constrói na escola especialmente através dos espaços abertos para o diálogo e a participação da comunidade para a expressão dos anseios coletivos e individuais, nos quais se manifestam as tensões e contradições cotidianas com as quais a gestão terá que lidar. Nesse sentido, uma gestão que se fecha em si mesma centralizando as decisões, agindo autoritariamente, terá aparentemente menos conflitos. Entretanto, havendo pouco espaço para que se manifestem, os conflitos permanecerão velados, cobertos pela cortina do autoritarismo. As tensões políticas serão diluídas e, como consequência, a prática pedagógica, sobre a qual é exercida toda função gestora servirá mais para a subordinação dos sujeitos às orientações centralizadas do que à emancipação e ao desenvolvimento da consciência crítica e reflexiva sobre o contexto social, político e ideológico no qual se inserem.

Para Touraine (1996) o que “opõe um pensamento autoritário a um pensamento democrático é que o primeiro insiste sobre a formalidade das regras jurídicas, enquanto o outro procura descobrir, atrás da formalidade do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais” (p. 37). Nesse sentido, a democracia nunca será reduzida a procedimentos formais ou a instituições, a democracia “é força social e política que se esforça por transformar o Estado de direito em um sentido que corresponda aos interesses dos dominados” (TOURAINÉ, 1996, p. 37).

Touraine (1996) critica a defesa da regra da maioria no sistema democrático, afirmando que “é preciso cessar de opor, retoricamente, o poder da maioria aos direitos das minorias. Não existe democracia se estes dois elementos não forem respeitados” (TOURAINÉ, 1996, p. 29). Nesse sentido, o pensamento de Touraine diverge do posicionamento de Bobbio sobre a democracia. Para este último, a definição de democracia comporta um conjunto de regras “que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2000, p. 30). De acordo com Bobbio (2000) no que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar as decisões coletivas “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental, torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo” (p. 31). Ou seja, quanto maior o número de pessoas com direito a votar e quanto maior o número de espaços nos quais as pessoas podem participar mais democrática é uma sociedade. Em relação ao processo de decisão, na definição de Bobbio (2000), a regra fundamental é a regra da maioria ou em caso extremo da unanimidade. Além disso, Bobbio ainda destaca mais uma

condição indispensável à democracia: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma ou outra” (BOBBIO, 2000, p. 32).

A definição de democracia de Bobbio está atrelada basicamente a aspectos procedimentais. Na análise de Souza (2007) a definição de democracia de Bobbio, “para como um elemento universal, um conjunto de regras que a todos submete” (SOUZA, 2007, p. 137). Nos diferentes espaços sociais dentre eles a escola, a democracia organiza-se predominantemente desta maneira formal. Para Souza (2007) “A democracia tem se ampliado, atingido países os mais diversos e, em certo sentido, instituições da sociedade, como a escola. Mas, via de regra, ela se efetiva como um conjunto de regras que estabelecem a lógica da representação, considerando que não é possível todos discutirem e decidirem tudo a todo tempo” (SOUZA, 2007, p. 137-138).

A definição de democracia de Touraine vai além de um conjunto de regras e procedimentos, constitui-se em um “esforço de combinação entre unidade e diversidade, liberdade e integração [...] é associação entre regras institucionais comuns e a diversidade de interesses e culturas” (TOURAINÉ, 1996, p. 29). A democracia para Touraine não reduz o “ser humano a ser apenas um cidadão reconhece-o como um indivíduo livre que também faz parte de coletividades econômicas e culturais” (TOURAINÉ, 1996, p. 29). A compreensão de democracia de Touraine está associada à ideia de justiça social, o autor “preocupa-se especialmente com os lugares dos sujeitos, individual e coletivo na sociedade e olha para a democracia como a instituição capaz de garantir tais lugares” (SOUZA, 2007, p. 137).

A compreensão de democracia de Touraine (1996) contribui para se pensar a gestão democrática na escola como um instrumento que atua para além das determinações procedimentais, preocupa-se com a vontade da maioria, mas também com o direito das minorias. Está a favor da emancipação dos sujeitos e da consciência do papel que desempenham na história. Além disso, Touraine (1996) estimula a pensar a democracia como força social a favor das classes menos favorecidas e historicamente excluídas dos processos de decisão e de seus direitos sociais elementares.

A existência de mecanismos como eleição de diretores, a construção coletiva do projeto pedagógico e o conselho escolar potencializam o desenvolvimento da gestão democrática na escola, como espaço para o diálogo, a participação, a expressão dos anseios da comunidade escolar. Sabemos, contudo, que por si só estes instrumentos não são capazes de garantir que a democracia aconteça, mas, tampouco sem eles a escola poderá desenvolver uma gestão democrática.

2.6 A escolha dos diretores escolares: a eleição como instrumento da democracia

Nas escolas públicas brasileiras coexistem diferentes formas de escolha de diretores. De acordo com Dourado (2001), na década de 1980 as formas mais usuais compreendiam: “1) diretor livremente indicado pelos poderes públicos (estados e municípios); 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; 5) eleição direta para diretor” (p. 83)

As discussões acerca da gestão democrática da educação impulsionaram a instituição de formas também mais democráticas de escolha dos dirigentes escolares, em contraposição ao clientelismo presente nas indicações. Contudo, formas menos democráticas de escolha de diretores, como as indicações, por exemplo, continuam existindo. No questionário da Prova Brasil de 2007, a questão referente às formas de provimento ao cargo de diretor traz como alternativas: “seleção; eleição apenas; seleção e eleição; indicação de técnicos; indicação de políticos; outras indicações; outras formas”. A presença destas alternativas no referido questionário é indicativo da coexistência de várias formas de escolha de diretores que, conforme Paro (2003), podem ser resumidas em três modalidades diferentes: a indicação; a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e a eleição.

As indicações, que persistem ainda hoje como forma de escolha de diretores escolares, apesar de todo movimento pela democratização da gestão escolar iniciado nos anos 1980, possuem a marca do clientelismo político e, de acordo com Paro (2003) remetem ao sistema oligárquico que predominou no Brasil durante a República Velha, conforme vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Esta forma de escolha de diretores implica “reconhecer na figura do diretor e expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor ‘escala’ e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública” (SOUZA, 2007, p. 166).

A escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem os colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar. Nesse caso, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2001, p. 83). De acordo com Souza (2007) “indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não

como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral” (SOUZA, 2007, p. 166). Esse jogo político resiste à implantação de mecanismos mais democráticos de escolha de diretores como, por exemplo, a eleição.

Pelas razões citadas, a indicação de diretores escolares não pode ser considerada uma forma democrática de provimento ao cargo, tampouco um instrumento burocrático, uma vez que “na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que tem capacidade própria” (MENDONÇA, 2000, p. 187), não há, nesta forma de escolha, critérios de impessoalidade que caracterizam o Estado burocrático.

A indicação para cargos públicos tem suas raízes no Estado patrimonialista que marcou fortemente a origem do Estado brasileiro. Essa característica patrimonial da indicação é claramente percebida na admissão dos diretores, cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais (MENDONÇA, 2000). A demissão do apadrinhado recai igualmente sobre os mesmos critérios, ou seja, não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha dos diretores escolares.

Como uma das alternativas para a superação do clientelismo que caracteriza as indicações há a defesa da seleção realizada através de concurso público ou de outras formas de aferição da competência técnica dos candidatos. O concurso público é defendido pela sua imparcialidade e porque o diretor “concursado estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias para a lotação em qualquer cargo público” (SOUZA, 2007, p. 167). Além disso, a seleção de diretores está ancorada na ideia de que o domínio da competência técnica pelo candidato é um requisito essencial para o exercício da função. O concurso para a escolha de diretores está vinculado “a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (MENDONÇA, 2000, p. 191). Nesta ótica, o diretor de escola é visto “como um burocrata no sentido Weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e título” (SOUZA, 2007, p. 167). Ainda, a atuação do diretor fica concentrada em aspectos administrativos, tecnocráticos, em detrimento da face pedagógica da gestão escolar.

Em análise sobre o Estado de São Paulo e sua capital que utilizam o concurso como forma de provimento ao cargo de diretor, Mendonça (2000) aponta que a seleção, contribuiu

para a diminuição das indicações e da influência de grupos políticos na designação de pessoas para a direção das escolas públicas. Contudo, assim como o diretor indicado, “o compromisso do diretor concursado é com quem está no poder porque o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo com os usuários, mas sim com o Estado que é quem legitima a sua função pela lei” (PARO, 2003, p. 23). Além disso, na análise de Paro (2003), o concurso mostra-se democrático apenas no ponto de vista do candidato para o cargo, porque pode candidatar-se livremente e depois de aprovado escolher a escola na qual quer atuar. A comunidade escolar, entretanto, não tem a possibilidade de escolher o seu diretor (PARO, 2003).

Diante dos problemas apresentados pelas indicações e pela seleção através de concurso público, a eleição de diretores aparenta ser uma forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares e um importante mecanismo no processo de democratização da gestão escolar e da educação. Paro (2003) afirma que, na medida em que a sociedade se democratiza e “como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade” (p. 26). Portanto, a democratização da escola torna-se necessária e a eleição de diretores, o primeiro passo para a sua concretização. Pois, como é possível pensar em uma escola autônoma, com a participação da comunidade no processo de gestão se os diretores continuarem sendo indicados (autoritariamente) ou selecionados por concurso público e designados (também autoritariamente) para as escolas sem que haja a participação dos seus maiores interessados, no processo de escolha dos dirigentes? É possível que a gestão seja democrática nestas condições? Diríamos que não, porém tampouco a escolha dos diretores através de eleição será capaz, por si só, de tornar a escola mais democrática, embora colabore em boa proporção para o seu avanço.

Um dos argumentos em favor da eleição de diretores é o envolvimento da comunidade escolar, alunos, pais, professores, funcionários, que podem participar do processo de escolha, através do voto. Dourado (2001) acrescenta que a defesa desta modalidade de escolha “vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão” (DOURADO, 2001, p. 84). Além disso, a eleição pode ser apontada como um instrumento efetivo de democratização das relações escolares, na medida em que esta modalidade de escolha “se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar” (DOURADO, 2001, p. 89). É preciso que sejam associados à eleição vários outros instrumentos e práticas que favoreçam o diálogo, a participação de todos os interessados nas decisões tomadas no espaço escolar, capazes de promover a democratização das relações escolares e a divisão do poder (DOURADO, 2001).

Nesse sentido, a eleição não deve ser considerada como um fim, como o ponto de chegada do processo de construção da democracia na escola. De acordo com Dourado (2001):

a) a democratização do poder é fundamental, mas é insuficiente – o poder deve ser entendido como exercício; b) o processo de provimento ao cargo de diretor, a eleição, por exemplo, não pode reduzir-se à mera delegação de poderes ou à dimensão política do voto: diretor autoritário/democrático; e c) a rediscussão de novas perspectivas pedagógicas deve avaliar velhas questões: ingerência política (especificidade), avaliação, autonomia e financiamento. (DOURADO, 2001, p. 91)

Para Souza (2007), sendo o papel do diretor escolar de natureza político-pedagógica e operando na coordenação política da escola, a sua eleição para a função implica reconhecer que o seu trabalho é mais do que o de um burocrata, preocupado apenas com a dimensão técnica da função, mas de alguém comprometido com a comunidade escolar que pauta as suas decisões a partir dos interesses coletivos. Assim, a eleição do diretor é um mecanismo de manifestação da comunidade escolar e uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (SOUZA, 2007, p. 174).

O diretor eleito, na visão de Souza (2007),

não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (SOUZA, 2007, p. 174).

A eleição de diretores fortalece o poder das escolas e conseqüentemente reduz o poder de intervenção do Estado sobre elas. Este é certamente um dos motivos que fundamentam as resistências em relação à eleição de diretores escolares, país a fora.

2.7 A construção coletiva do Projeto Pedagógico e os Conselhos Escolares: mecanismos para a construção da gestão democrática

No estudo de Souza (2007) é possível observar que as escolas, em geral, declaram possuir um Projeto Pedagógico. Entretanto, o que pode indicar o potencial democrático do PP, além da sua existência, é a forma como foi construído, o grau de envolvimento e o tipo de participação dos sujeitos no processo de construção. Por exemplo: um PP elaborado apenas pelo diretor, ou que seguiu um modelo determinado pela secretaria de educação, é, certamente menos democrático do que um projeto que foi construído com a participação efetiva de toda a

comunidade escolar. O que quer dizer que a forma como o PP é construído indica o quanto ele foi capaz de ser instrumento em favor da democracia na escola.

A construção coletiva do PP se constitui numa situação concreta de superação das relações hierárquicas e autoritárias. Significa incluir toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola, e, sobretudo, significa caminhar na direção da superação da dualidade entre teoria e prática e entre os que elaboram e os que executam as tarefas na escola. A participação de todos na construção do PP favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização.

De acordo com Veiga (2008):

a construção do Projeto Político Pedagógico é um ato deliberativo dos sujeitos envolvidos com o processo educativo da escola. Entendemos que ele é o resultado de um processo complexo de debate cuja concepção demanda não só tempo, mas também estudo, reflexão e aprendizagem de trabalho coletivo (VEIGA, 2008 p. 30).

Quanto maior o envolvimento dos sujeitos com as decisões referentes ao projeto pedagógico da escola, maior será o potencial de participação em outras decisões que dizem respeito à gestão escolar. De acordo com estudo realizado por Souza (2007), com base no questionário do SAEB aplicado aos diretores em 2003, a forma como os diretores foram escolhidos tem relação com a maneira como as escolas constroem o PP. Naquelas, cujos diretores foram eleitos pela comunidade, em geral são as que constroem de forma mais democrática o seu projeto pedagógico.

Outro mecanismo fundamental para a democratização da gestão democrática na escola são os conselhos escolares. Eles têm como principal função possibilitar a participação da comunidade na gestão da escola. É o espaço no qual os pais podem ser ouvidos e podem participar das decisões que são tomadas. Os CE são instrumentos de ampliação da capacidade decisória da população e de formação política, podendo ser entendidos como “espaço privilegiado para a construção da cidadania através de uma prática de conscientização” (CAMARGO, 1997, p. 291).

De acordo com Paro (2001), desde o surgimento dos conselhos escolares na década de 1980 até hoje, a dificuldade em constituir um conselho escolar e fazer com que de fato funcione está relacionado com a organização do poder na escola, que se concentra ainda na figura do diretor. Um dos problemas que envolve a constituição dos conselhos escolares é que tem sido tomado como uma medida isolada, desligado de uma política mais ampla de democratização da escola o que acaba evidenciando muito mais a sua face burocrática do que

a sua inspiração democrática. “O conselho escolar que deveria existir para dar apoio e auxiliar o diretor na sua tarefa de administrar a escola acaba sendo mais um encargo do qual ele precisa prestar contas” (PARO, 2001, p.83). Nesse caso, torna-se muito complicada a execução das atribuições do conselho escolar porque este acaba sendo subordinado à vontade do diretor. Para mudar esta realidade faz-se necessário “uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária de escola”. (PARO, 2001, p.80).

Camargo (1997), em ampla e detalhada análise sobre os conselhos escolares, identifica diversos condicionantes da sua organização e funcionamento que estão relacionados aos aspectos materiais, ideológicos, institucionais e político-sociais. O autor faz uma lista de diversos condicionantes relacionados a estes aspectos, dos quais destacaremos apenas alguns. Em relação aos aspectos materiais destacam-se, por exemplo, a disponibilidade de horários comuns dos componentes do conselho e falta de espaço para as reuniões; a falta de espaço para divulgações das decisões e de recursos para multiplicação de materiais, entre outros. Em relação aos aspectos ideológicos estão: o medo do conflito, a compreensão de participar como sinônimo de ouvir e consentir, a representatividade, as decisões são tomadas por quem sabe, medo da participação dos pais por não entenderem os assuntos da escola, entre outros. Dentre os aspectos institucionais que condicionam a atuação do conselho estão: problema de frequências às reuniões, necessidade de conhecer a legislação, decorrências da institucionalização dos conselhos. Dentre os aspectos político-sociais estão: dificuldade de encontrar pessoas que queiram fazer parte do conselho; o medo dos pais de interferir na escola e os filhos sofrerem represálias dos professores e diretor, percepção do papel do diretor (CAMARGO, 1997, p. 303).

As contradições e conflitos fazem parte de processos democráticos, de abertura para o diálogo e a construção coletiva. Na visão de Camargo (1997): “o Conselho de Escola apresenta-se como um espaço público privilegiado, onde as tensões e conflitos a respeito das questões educacionais podem surgir, mas ao mesmo tempo é um espaço institucional com capacidade de articular soluções locais possíveis” (CAMARGO, 1997, p.349). A existência de conselhos escolares significa um avanço importante na construção da autonomia da escola. Entretanto, as potencialidades de democratização da gestão escolar presente nos conselhos, só são possíveis de serem verificadas ou não no decorrer de práticas concretas (SOUZA, 2007).

Nesse sentido cabe-nos destacar que, embora fundamentais, os mecanismos da gestão democrática por si só não são capazes de garantir a construção da gestão democrática. “Eles a auxiliam, seguramente, mas podem mesmo se tornar aparelhos burocratizantes e pouco democráticos” (SOUZA, 2007, p.137). A construção da gestão democrática implica

uma conscientização política que leva ao comprometimento com a escola e consequentemente com a sociedade. O potencial transformador da gestão escolar democrática se confirma na medida em que as pessoas “tomam a democracia e o diálogo como princípio não apenas das suas relações na escola, mas como um fundamento da vida, em todas as esferas da sociedade” (SOUZA, 2007, p.137).

A seguir faremos um esforço de síntese sobre os principais aspectos que compõem a gestão escolar democrática, no intuito de construir um “tipo ideal”, no sentido weberiano, do que seria um perfil de gestão e do gestor democrático. Que embora não constitua um reflexo da realidade, serve de parâmetro para melhor entender esta realidade (SOUZA, 2007).

QUADRO 1: PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Perfil do gestor na gestão democrática	
Forma de provimento ao cargo	Eleição
Formação inicial e continuada	O diretor no contexto democrático possui a formação referente à sua área de atuação docente, não há a exigência de formação específica em administração escolar.
Experiência	Em geral para assumir esta função na escola o diretor precisa ser experiente na função docente.
Perfil dos processos de gestão na gestão democrática	
Relação com a comunidade	Abertura ao diálogo e à participação através da existência de grêmios estudantis e conselho escolar, construção coletiva do PP.
Projeto Pedagógico da Escola	Elaborado por professores, pais, alunos, funcionários e o diretor conjuntamente.
Conselho Escolar	Formado por todos os segmentos que fazem parte da escola: pais, professores, funcionários e alunos. Os conselhos são atuantes e reúnem-se com frequência.

Fonte: Elaborado pela autora

A gestão democrática, cujo princípio estava assegurado na CF de 1988 e posteriormente na LDB de 1996, ainda que lentamente, seria capaz de ampliar os espaços de democracia no âmbito da educação pública. Contudo, na década de 1990, com o poder do Estado nas mãos de partidos, cuja ideologia era contrária ao movimento de democratização no sentido dado pelos movimentos sociais dos anos 1980, houve algumas modificações no conceito de gestão democrática da educação e da escola. Nas palavras de Adrião (2006),

houve alterações no conteúdo e gestão das políticas educacionais e, por conseguinte, no discurso que as justificam. O debate em torno da gestão da educação e da escola adquire conteúdos gerenciais. Nestes a ênfase numa necessária reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos gestores da educação pública assume a forma do aumento da ‘responsabilização’ das próprias escolas frente ao fracasso do sistema educacional público (ADRIÃO, 2006, p.62).

Os reformistas voltavam o olhar para a escola no sentido de identificar na sua estrutura e organização os pontos nevrálgicos sobre os quais deveriam incidir as políticas de reestruturação, visando o aumento da eficiência e eficácia no sistema de ensino. Buscava-se inspiração para a mudança nas teorias que embasam o discurso das escolas eficazes e eram movidas em grande parte pelas políticas internacionais de maior atenção à educação, conforme veremos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO III

A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: o modelo gerencial de gestão da educação

A década de 1990 não foi tão promissora em termos da construção da sociedade democrática almejada na década anterior, o que trouxe reflexos para o campo da administração da educação. Paralelo à Reforma do Estado de 1995 realiza-se a reforma na educação pública brasileira por influência da lógica neoliberal, que norteou também a reforma do Estado. Neste capítulo serão analisadas algumas políticas educacionais que se delinearam a partir de 1995, emitidas pelo Ministério da Educação, no intuito de compreender as implicações da gestão gerencial para a gestão da educação. Ao final do capítulo será construído um quadro de referência sobre o perfil do gestor e dos processos de gestão na concepção gerencial que servirá para a análise dos dados empíricos.

3.1 A década de 1990 e a Reforma na Educação

A reforma educacional que aconteceu no Brasil na década de 1990 procurava conciliar as diretrizes internacionais que enfatizavam a necessidade de construção de um novo modelo de gestão da educação e da escola que se situavam no contexto das “mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado” (KRAWCZYCK e VIEIRA, 2008, p. 47) e a necessidade de reverter o quadro de exclusão e desigualdade educacional que ficava evidente nos altos índices de evasão e repetência. A reforma no aparelho do Estado visava uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado. A educação como política social era um dos alvos principais da reforma, seja porque a ela era destinado um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país.

A reforma na educação se inseria num movimento internacional de reformas que “alegradamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial” (KRAWCZYK, 2000, p. 2). Na América Latina havia também a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumentar a exclusão social (KRAWCZYK, 2000).

Como marcos importantes que desencadearam as reformas educacionais não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina, destacamos como primeiro acontecimento a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia) em 1990. Esse evento contou com o financiamento de órgãos internacionais como a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura), o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atuavam como co-patrocinadores.

O propósito da reunião era “gerar um contexto político favorável para a educação e orientar as políticas educacionais para fortalecer a educação básica, proporcionar maior atenção aos processos de aprendizagem e buscar satisfazer as necessidades fundamentais de aprendizado” (CASASSUS, 2001, p. 11). Os países participantes da Conferência comprometeram-se em assegurar uma educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos que se refletiram nas políticas adotadas em cada país.

Segundo Arelaro (2000), o mérito da Conferência estava em colocar a educação básica no centro das atenções mundiais, destacando sua importância e prioridade. O projeto de Educação para Todos compreendia que a educação deveria realizar as Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBAS) de crianças, jovens e adultos. Como necessidades básicas destacam-se as seguintes situações, dentre outras: a sobrevivência; o desenvolvimento pleno de suas capacidades; vida e trabalho dignos; participação plena no desenvolvimento; melhoria da qualidade de vida; a possibilidade de continuar aprendendo. Conforme o projeto, essas situações deveriam ser enfrentadas em todo o mundo e especialmente nos países em desenvolvimento como condição para a sua inserção na era da globalização econômica.

O Projeto Educação para Todos definiu como tempo de implementação de suas metas, o período de 10 anos (1990-2000). Dentre os propósitos do projeto estavam: a prioridade da educação feminina; a educação especial; foco na aprendizagem e na avaliação dos resultados; garantia de condições materiais para a aprendizagem de crianças, jovens e adultos; o envolvimento do Estado e também da sociedade em garantir uma educação de qualidade. Em 2000 foi realizado o Fórum de Educação para Todos em Dakar (Senegal) que retomou os princípios definidos na conferência de Jomtien. De acordo com os resultados apresentados no relatório da UNESCO, o Brasil estava, naquele momento, longe de alcançar os propósitos, especialmente no aspecto da qualidade da educação básica.

Além da Conferência de Jomtien, Casassus (2001) destaca como segundo acontecimento importante desse período a quarta reunião da Promedlac IV: “sigla que indica a

reunião de Ministros de Educação convocados pela Unesco para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe” (CASASSUS, 2001, p. 11). Esta reunião foi realizada em Quito em 1991, da qual se originou a necessidade de repensar a gestão educacional. A gestão era o principal instrumento capaz de operar as mudanças necessárias para o início de uma nova etapa de desenvolvimento da educação, respondendo assim, aos desafios da equidade social, democratização política e das atividades de produção.

Em relação ao termo equidade é importante ressaltar que o mesmo passou a fazer parte do discurso no campo das políticas educacionais a partir da década de 1990, enquanto que na década de 1980 as lutas sociais defendiam a igualdade e a qualidade da educação pública. A equidade torna-se muito presente principalmente no discurso das reformas educacionais, não só no Brasil, mas em diversos países da América Latina⁴⁴. De acordo com Rodríguez (2009), este conceito: “serve como meio para justificar as desigualdades, dado que permite a introdução de regras igualitárias de conduta que correspondem à desregulação do Direito, possibilitando o tratamento diferenciado para os diferentes setores sociais” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 223). Para Saviani (2009) “enquanto o conceito de igualdade está ancorado na raiz ético-ontológica da dignidade humana, o conceito de equidade parece fundar-se em razões utilitárias próprias do neopragmatismo que vem sendo erigido como a filosofia dominante nestes tempos neoliberais” (SAVIANI, 2009, p. 19). Portanto, o que nos parece importante considerar é que o termo equidade, no contexto das políticas neoliberais, contradiz a compreensão de direito. No contexto educacional, a compreensão de equidade se relaciona com a política redistributiva e com a ideia de justiça social o que viabiliza políticas compensatórias de alocação de recursos onde esses parecem ser mais necessários e a partir das quais será possível alcançar a igualdade social. O mais importante nesta concepção é que o resultado final seja equalizado, ou seja que “o equilíbrio social adquirido por meio da redistribuição dos recursos, que mantém, ao menos superficialmente, na população desprivilegiada, a ilusão de que recebeu algum tipo de privilégio, sem que jamais consiga atingir a igualdade plena” (RISCAL, 2011, p.250).

O novo modelo de gestão, projetado na década de 1990, de acordo com Casassus (2001) deveria possibilitar:

- 1) A abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder às demandas da sociedade; 2) o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema

⁴⁴ De acordo com Rodríguez, o termo *equidade* aparece nas Leis educacionais promulgadas durante a década de 1990 em alguns países da América Latina, como Argentina, Colômbia e México, em substituição a ideia de igualdade.

de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; 3) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; 4) a passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade (CASASSUS, 2001, p. 11)

Como terceiro marco, destaca-se a 24ª Reunião da Cepal que ocorreu em Santiago do Chile, em 1992. Nela, colocou-se como central a necessidade de aumentar os investimentos em educação para fazer face às demandas do desenvolvimento econômico e do crescimento sustentável. Investir em educação significava promover o desenvolvimento. Nas palavras de Casassus (2001) “a educação emergia como a única política pública capaz de responder às necessidades de desenvolvimento expressa no crescimento econômico e na integração social” (p. 12).

Casassus (2001) destaca como quarto marco das mudanças que começam a acontecer na década de 1990, a Promedlac V que aconteceu novamente em Santiago do Chile em 1993, cujo objetivo era a criação de ações com vistas à melhoria dos níveis de qualidade da aprendizagem. A partir daí surgiu a necessidade de criação de sistemas nacionais de avaliação, como forma de diagnosticar as situações educacionais nos diversos países da América Latina e traçar estratégias de melhoria.

O quinto marco foi o Seminário Internacional organizado pela Unesco que aconteceu também em Santiago do Chile em 1993. Este seminário tratou essencialmente do currículo entendido em seu nível macro como diretrizes e objetivos gerais e em nível micro, a introdução de conteúdos locais.

Os objetivos das políticas delineadas para a educação na América Latina, a partir dos eventos acima destacados, são, na visão de Casassus (2001), três principais, que sintetizamos no quadro que segue:

QUADRO 2: EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS

Objetivo	Estratégia	Operacionalização
- Situar a educação como uma das principais políticas públicas, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento econômico e social.	- Destinação de mais recursos financeiros para o setor educacional através do esforço nacional e internacional.	- crescimento no percentual de recursos destinados à educação em vários países da América Latina, especialmente nos anos 1990. - Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (Fundef), no Brasil. - Mudanças na política de empréstimos por parte do Banco Mundial e do BID, alto investimento em Educação.
- Promover o desenvolvimento educacional através de mudanças profundas na gestão.	- Adotar um estilo de gestão orientado para a abertura do sistema, a descentralização e autonomia.	- Estado divide suas atribuições com outros setores da sociedade civil e com outras instâncias administrativas. Aconteceram dois movimentos: 1) Abertura a novas alianças. No Brasil foi estabelecido o Plano Decenal de Educação para Todos (1993 - 2003) em nível federal e que deveria ser elaborado também nas demais esferas do governo e até mesmo nas escolas, com estratégias para a melhoria da educação. Realizaram-se fóruns públicos e Leis Educacionais, no Brasil e em outros países da América Latina. 2) Nova organização do Estado. Foi criado um padrão de descentralização das atividades de caráter operacional como a supervisão, a administração das escolas e os contratos docentes que se situam nas esferas administrativas menores, ao mesmo tempo em que houve uma centralização das decisões em relação à política educacional, as normas, a avaliação, o currículo e o financiamento.

		Os processos de descentralização não são independentes da centralização “de sorte que a descentralização vem sendo aparelhada com processos de centralização” (CASASSUS 2001, p. 26).
- Melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem.	- Criação de sistemas nacionais de avaliação; - Criação de Diretrizes curriculares nacionais e adaptação às necessidades locais.	- Criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e adoção de programas de discriminação positiva (políticas centralizadas que tem como objetivo intervir nas escolas visando compensar as deficiências). Exemplo desses programas são as classes de aceleração, no Brasil. Justificam-se pela necessidade do Estado de velar pela equidade e qualidade do sistema. - Realização de mudanças curriculares. Exemplo: criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), no Brasil e a adoção de estratégias pedagógicas voltadas para as culturas locais.

Fonte: Síntese elaborada pela autora com base em Casassus (2001)

A análise realizada por Casassus (2001) nos permite aferir sobre a influência das políticas pensadas em âmbito regional sobre as políticas nacionais e ainda no contexto de globalização “é possível perceber a emergência de um nível regional no plano da cultura e que se expressa com clareza na instituição educacional” (CASASSUS, 2001, p. 25). Todo o movimento das reformas educacionais realizadas em diversos países da América Latina, destacados por Casassus (2001) se insere no âmbito maior da reforma do Estado que vê na educação a sua ponta de lança para o desenvolvimento e a inserção dos países periféricos no mundo globalizado.

No Brasil, as principais medidas adotadas pela reforma educacional⁴⁵, durante o governo FHC se deram, de acordo com Draibe (2003), em quatro dimensões: a) Dimensão da

⁴⁵ A síntese das políticas educacionais do governo Cardoso foi publicada no livro “A Revolução Gerenciada” pelo ministro Paulo Renato Souza que ficou oito anos a frente do Ministério da Educação (1995-2002), durante todo o período Cardoso.

qualidade e conteúdos de ensino: engloba a capacitação docente através principalmente da TV Escola e a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, distribuídos a todos os professores das redes públicas de ensino, que tinham o objetivo de modernizar os conteúdos escolares; b) Dimensão das *avaliações educacionais*: a ação mais importante foi a criação do sistema nacional de avaliações pedagógicas, englobando três níveis de ensino: Ensino Fundamental, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Ensino Médio com a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e em relação ao Ensino Superior, foi criado o Exame Nacional de Cursos. Todos esses sistemas de avaliação foram implementados entre 1995 e 1998; c) Em relação ao *financiamento do ensino fundamental*: a medida mais importante foi a reforma no financiamento da educação, através da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), já referenciado anteriormente neste trabalho d) em relação a *Organização do Sistema e tomada de decisão*, foi marcada pela descentralização dos programas de apoio ao Ensino Fundamental por meio do Fundef e do estímulo a municipalização desta etapa de ensino (DRAIBE, 2003, p. 78). O FUNDEF junto com os demais programas de apoio criados pelo governo federal, como por exemplo: Programa da Descentralização da Merenda Escolar, Programa TV Escola e Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE) que mais tarde, passou a se chamar de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁴⁶ apontam para o processo de descentralização e redistribuição de recursos para estados, municípios e diretamente para as escolas.

O PDDE consiste no repasse anual de recursos, provenientes em sua maioria do Salário Educação, às escolas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal e para as escolas especiais mantidas por ONG registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos são destinados para compra de materiais permanentes e de consumo, manutenção, reparos na unidade escolar, conservação, capacitação dos profissionais da educação, avaliação, implementação do projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais (DOURADO, 2007). Uma das críticas dirigidas ao programa é que o mesmo requer a estrutura de unidades executoras nas unidades escolares que, de acordo com Dourado (2007) “em muitos casos tem resultado na instituição de entes privados como gestores de recursos das escolas públicas, em detrimento de outros atores, como conselhos escolares” (DOURADO, 2007, p. 933).

⁴⁶ Foi criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), com a edição de Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001 passou a se chamar PDDE.

Em estudo sobre a implementação e as consequências do PDDE foi realizado por Adrião e Peroni (2007) em cinco estados brasileiros: São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Pará e Piauí, as autoras identificaram que “declaradamente, o Programa opta pela criação de UEx (Unidades Executoras) de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 258). De acordo com as autoras, a exigência de Unidades Executoras para a administração dos recursos do PDDE tende a padronizar “um formato institucional que delega a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada” (p. 259), criando assim uma organização paralela de caráter privado, ainda que ligada a uma instituição pública, que no caso é a escola, para administrar recursos públicos. O que na visão das autoras se assemelha ao chamado setor público não-estatal, empregado na reforma da administração pública, a que fizemos referência no primeiro capítulo deste trabalho.

Outra crítica ao referido programa é de que enfatiza aspectos procedimentais que se referem à correta prestação de contas dos recursos recebidos junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) o que tende a privilegiar “a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 261). Nesse sentido, o programa reforça a perspectiva das políticas para a educação da década de 1990, nas quais a participação se resume na realização de tarefas gerenciais e não no seu aspecto de controle democrático da sociedade civil sobre o Estado. A autonomia que, juntamente com a participação são mecanismos promotores da gestão democrática, acabam sendo reduzidos ao aspecto financeiro da escola. Além disso, essa política induz à fragmentação entre as decisões pedagógicas e financeiras na escola.

As políticas sociais no governo de Fernando Henrique e, dentre elas, a educacional, trouxeram a marca da Reforma realizada na Administração Pública, durante o seu governo. Tal reforma implicou na privatização de empresas públicas e trouxe como consequência a desregulamentação da Administração Federal e da administração pública, instaurando a descentralização como modelo de gestão das políticas sociais (OLIVEIRA, 2009). E isso trouxe consequências para a gestão da educação. Muitas reformas realizadas no período FHC se deram na contramão dos direitos e garantias conquistadas na Constituição de 1988. A compreensão das políticas sociais como direito universal afirmada na Constituição Federal de 1988 passa a ser substituída pela noção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos, como pode ser observado nos diversos programas sociais do governo Cardoso.

No campo educacional, um exemplo de política seletiva foi o Fundef, pela priorização de uma etapa de ensino em detrimento das demais.

As políticas educacionais, descritas acima, implementadas no governo Cardoso tinham como marca principal a descentralização administrativa, financeira e pedagógica que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar (OLIVEIRA, 2009), acompanhando tendências que se verificava em âmbito internacional.

De acordo com Oliveira (2009), muitos elementos trazidos por essas reformas foram duramente criticados pelos movimentos sociais que estiveram na base eleitoral do presidente Lula. Isso sugeria que ao chegar ao poder, Lula direcionaria as políticas educacionais em outro sentido. Entretanto, as mudanças, quando existiram, não foram substanciais, conforme veremos a seguir.

O governo de Lula que se inicia em 2003, não fez grandes mudanças no sentido de se contrapor às reformas realizadas pelo governo anterior no campo da educação. No que se refere ao primeiro governo de Lula, de acordo com Oliveira (2009) “assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria, dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (p. 198). No final do primeiro mandato foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007. Esse fundo substituiu o FUNDEF, cuja vigência se esgotava no final de 2006. O FUNDEB, em relação ao fundo anterior que se destinava apenas ao ensino fundamental, significou um avanço, pois ampliou a sua abrangência para toda a educação básica não apenas no que se refere aos níveis, mas também as modalidades de ensino, com duração prevista para 14 anos (OLIVEIRA, 2009).

Em 24 de abril de 2007, já no segundo governo Lula, tendo como Ministro da Educação Fernando Haddad, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), concomitante à promulgação do Decreto nº. 6.094, que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, considerado o carro chefe do PDE (SAVIANI, 2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação reúne trinta ações, dentre elas o FUNDEB, abrangendo desde a educação básica (diferentes etapas e modalidades) até a educação superior, embora a educação básica seja a prioridade. A maioria destas ações já vinha sendo realizada pelo MEC, algumas foram reformuladas e passam a compor o PDE. De acordo com Saviani (2007) no que se refere aos níveis escolares:

a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDE-IDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital” (SAVIANI, 2007, p. 1233).

O Plano prevê parcerias com estados e municípios, tendo em vista o alcance de metas para a educação, dentre elas, a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). As ações do PDE “ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação” (OLIVEIRA 2009, p. 206). Observa-se dessa forma, certa ambivalência nas políticas para a educação no governo Lula. Ao mesmo tempo em que há a intenção de resgatar o papel do Estado e do MEC em relação às políticas educacionais, estas aparecem bastante articuladas com o que já vinha sendo feito no governo anterior.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 pelo MEC com base em estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). O Índice possui uma escala que vai de zero a dez e pretende mostrar a qualidade das escolas e das redes de ensino. O índice é calculado tendo como base o desempenho do estudante nas avaliações do INEP (no final da 4^a/ 5^o ano e 8^a série/9^o ano) do Ensino Fundamental e no 3^o ano do Ensino Médio), nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e no fluxo escolar (taxas de promoção, repetência e evasão). Assim, “para que o IDEB de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula” ⁴⁷. A meta para a educação brasileira é alcançar a média seis no IDEB até 2022. A média seis foi calculada tendo como referência o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos quais ao ser aplicada a metodologia do IDEB, a média alcançada pelos países que ficaram entre os vinte melhores colocados foi seis (OLIVEIRA, 2009, p. 205). No primeiro cálculo do IDEB em 2005, a média alcançada pelos alunos foi 3,8. Diante desta constatação foram traçadas metas de elevação progressiva do IDEB, de modo que se alcance em 2022 a média seis. De acordo com Saviani (2007) “o ano de 2022 foi definido não apenas em razão da progressividade das metas, mas à vista do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da independência política do Brasil” (p. 1234).

⁴⁷ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>

A destinação de recursos aos municípios para a melhoria da educação e para o aumento na nota do IDEB está vinculada à adesão ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este Plano tem em vista a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e tem como objetivo a “mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, envolvendo a União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira” (OLIVEIRA, 2011, p. 205). Essa proposta, na visão de Oliveira (2011) está em sintonia com as políticas educacionais da década de 1990, que se fundam na concepção de que a educação é responsabilidade das famílias e dos indivíduos e que a mudança e a melhoria necessárias dependem da atuação de cada um. Há um apelo para que toda a sociedade ofereça apoio para que a escola possa cumprir o seu papel de educar. Nas palavras de Oliveira (2011):

Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade (OLIVEIRA, 2011, p. 206).

Há ainda alguns programas que incidem diretamente sobre um determinado nível de ensino como o “Proinfância” dirigido à educação infantil. Em relação ao ensino fundamental, foram previstas ações como a “Provinha Brasil”, destinada a avaliar o desempenho em leituras das crianças entre 6 e 8 anos para verificar se os alunos estão conseguindo chegar aos 8 anos alfabetizados; o “Programa Dinheiro Direto na Escola” que oferece como incentivo um acréscimo de 50% dos recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB, esse programa já vinha sendo realizado desde a década de 1990; o programa “Gosto de Ler” que pretende estimular o gosto pela leitura através da olimpíada de Língua Portuguesa. O ensino médio foi contemplado com uma ação “Biblioteca na Escola”, que pretende disponibilizar nas escolas um maior acervo, contando obras literárias e universalizar a distribuição de livros didáticos.

Há ainda algumas ações destinadas ao ensino superior e às modalidades de educação, que não nos deteremos aqui a descrevê-las. O Plano de Desenvolvimento da Educação como um todo é composto por um conjunto de ações em sua maioria independentes e que segundo Saviani (2007), em tese, decorrem do Plano Nacional de Educação que entrou em vigor em 2001. Nas palavras do autor:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Entretanto, conforme aponta o autor, as ações do PDE não partem das diretrizes e metas do PNE, constituem-se em ações que não estão articuladas diretamente com o PNE. Por vezes parece significar uma proposta de ação paralela. Contudo, é preciso destacar que, em que pese os limites do Plano, ele certamente significa um esforço no sentido de construir melhorias na educação básica.

No Governo Lula, (estamos considerando aqui o seu primeiro mandato 2003 - 2006 e o primeiro ano do seu segundo governo 2007), pode-se aferir que houve um esforço no sentido do resgate do protagonismo do Estado e do Ministério da Educação em relação às políticas educacionais. O FUNDEB busca corrigir as falhas do FUNDEF, atendendo todos os segmentos e modalidades da educação básica. A discussão em torno da regulamentação do piso salarial dos professores em nível nacional vem de certa forma, atacar as disparidades regionais muito presentes em um país que possui as dimensões do Brasil. Nas políticas para a educação, no governo Lula, parece haver uma tentativa de resgate das garantias e princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, concomitante a isso há também algumas iniciativas que representam a continuidade das políticas do governo anterior, no sentido de relacionar políticas de melhoria do desempenho educativo com competitividade internacional, como é o caso do IDEB cuja média seis, meta da educação no Brasil, tem como parâmetro o desempenho educacional dos países da OCDE. (OLIVEIRA, 2009).

“O Compromisso todos pela educação” aponta para a crença na capacidade individual ou de grupos de melhorar a educação, sugerindo que os problemas educacionais decorrem da falta de compromisso, quando sabemos que há diversos fatores implicados nisso. A continuação do Programa Dinheiro Direto na Escola, tendo como uma de suas características estar vinculado à unidades executoras acaba reduzindo a participação da comunidade ao aspecto financeiro da escola, centrado mais na tecnificação exigida pela prestação de contas. Além disso, as unidades executoras, por vezes relegam a segundo plano os conselhos escolares ou constituem-se nos próprios conselhos, minimizando o seu potencial de construção da gestão democrática na escola.

3.2 Os pressupostos da reforma da década de 1990 na educação brasileira

Antes de adentrarmos na discussão sobre os pressupostos que embasaram a reforma na educação no Brasil, é necessário salientarmos que ao final desse capítulo faremos um esforço de construção de uma matriz de referência que se constitui numa espécie de “tipo ideal”⁴⁸ do gestor e dos processos de gestão na ótica gerencial. Por esse motivo lançaremos mão de autores que, podemos chamar de “intelectuais orgânicos”⁴⁹ desse tipo de gestão, no intuito de caracterizarmos o mais fidedignamente possível esse perfil de gestor e de gestão. A ideia de construir um “tipo ideal” de gestão e de gestor na concepção gerencial tem como finalidade ser a “lente” através da qual lançaremos o olhar sobre a realidade empírica, identificando aproximações e distanciamentos (SOUZA, 2007).

O pensamento de Guiomar Namó de Mello na década de 1990 serviu como o balizador da ideologia social-liberal para a educação e que, podemos dizer, estava na contramão da construção da gestão democrática idealizada desde o início dos anos 1980 e instituída como princípio na Constituição Federal de 1988. A autora, em consonância com as mudanças que vinham ocorrendo no mundo do trabalho, especialmente pela inserção de recursos tecnológicos, chama a atenção para a necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador, capaz de responder às novas demandas. Esse novo perfil de trabalhador está baseado em valores como: a flexibilidade, visão do conjunto, autonomia, iniciativa e capacidade de resolver problemas. Nas palavras de Mello (1991):

Tecnologias que trazem embutidas não apenas as funções manuais do ser humano, mas também as intelectuais, requerem — contrariamente à falsa ideia da substituição simplista do homem pela máquina — maior presença e competência das pessoas para exercerem funções de auto-regulação de nível superior. A intervenção humana para organizar o processo produtivo, prevenir falhas e garantir qualidade em cada etapa requer o desenvolvimento do raciocínio analítico, da habilidade e rapidez para processar informação e tomar decisões (MELLO, 1991, p. 10).

Isso demandava para a educação uma nova forma de entender o processo formativo e, sobretudo, o conteúdo desse processo. Volta-se o olhar sobre o currículo da escola que deve se centrar em conteúdos relevantes para a “formação de habilidades cognitivas tais como: compreensão, pensamento analítico e abstrato, flexibilidade de raciocínio para entender situações novas e solucionar problemas” (MELLO, 1991, p. 10) e também para o desenvolvimento de competências sociais como “liderança, iniciativa, capacidade de tomar

⁴⁸ No sentido atribuído por Max Weber, conforme já referido no capítulo II.

⁴⁹ No sentido Gramsciano.

decisões, autonomia no trabalho, habilidade de comunicação” (p.10). Essa nova concepção de formação humana colocava-se como desafio para a educação no início da década de 1990, que deveria formar para o uso das novas tecnologias, isso significa ensinar a utilizá-la “para melhorar a qualidade de vida, ampliando a base do mercado de consumo e os padrões de exigência quanto à qualidade” (MELLO, 1991, p. 12). Essa qualificação para o consumo deveria ser “fundamentada mais na austeridade que na ostentação e associada ao aumento da produtividade e da competitividade, seria uma contribuição da educação para superar as desigualdades sociais que, isoladamente, os sistemas educacionais podem até acentuar” (MELLO, 1991, p. 12). Ou seja, a educação deveria pautar-se em valores do mercado e formar para o mercado produtivo e também consumidor, o que apontava para um projeto de educação diverso daquele idealizados desde o início dos anos 1980, que tinha como um dos seus pilares a construção da democracia na escola e a formação para a emancipação dos sujeitos e a transformação social. O modelo gerencial de gestão, ao inspirar-se nas teorias da qualidade total, modelo adotado pelas empresas capitalistas na fabricação dos seus produtos, forma para a conformação social e manutenção da ordem estabelecida. A superação das desigualdades apontadas por Mello (1991), e que a educação seria capaz de alcançar, está ancorada mais na capacidade individual, na motivação pessoal dos indivíduos, que conseguirão vencer por si mesmos.

Mello (1991) faz referência às ideias que parecem ter se tornado consenso no início dos anos 1990 sobre a educação, tanto no âmbito internacional, quanto nacional, conforme vimos na análise de Casassus (2001) nos países da América Latina. Destacam-se:

1) A educação coloca-se no centro das macropolíticas nacionais e internacionais para o desenvolvimento econômico e inserção dos países, especialmente os de Terceiro Mundo, na era globalizada (MELLO, 1991).

2) A educação é “parte indispensável no esforço de tornar as sociedades mais igualitárias, solidárias e integradas” (MELLO, 1991, p. 13). Note-se aqui a identificação da solidariedade como um valor de cidadania, que adquire grande ênfase na educação da década de 1990.

3) A aquisição de conhecimentos e a formação como base em habilidades e competências, indispensáveis para viver na sociedade da informação. E, principalmente para “aprender a aprender” de forma permanente (MELLO, 1991).

4) Formação para valores mais amplos que possibilitem a convivência harmoniosa em sociedades plurais e cada vez mais complexas (MELLO, 1991).

Além do consenso em torno do papel que a educação deveria desempenhar no novo modelo de sociedade que emergia na década de 1990, motivada pelas transformações no mundo do trabalho e pelas novas configurações do capitalismo mundial, havia também, no Brasil, o diagnóstico de uma série de problemas no sistema educacional, vistos como retardatários do desenvolvimento econômico do país. Na década de 1990, o Brasil havia ampliado significativamente o acesso ao Ensino Fundamental, embora houvesse discrepâncias em relação ao acesso nas diferentes regiões brasileiras. Adrião (2006) aponta que “ao menos para a população em idade escolar obrigatória e nas regiões próximas aos grandes centros urbanos, o acesso no início dos anos 1990 estava, ao menos estatisticamente, garantido” (ADRIÃO 2006, p. 64). Contudo, essa expansão não se deu em sintonia com a melhoria das condições do sistema de ensino, evidenciando sérios problemas que, segundo Mello (1991), colocaram “sistematicamente em questão o princípio da equidade que inspirou esse esforço, na medida em que se garantiu o acesso à escola, mas não a conclusão do ensino obrigatório, nem um atendimento escolar com um padrão socialmente justo de qualidade para todos” (p. 14). Era preciso todo um esforço no sentido de reverter a situação educacional brasileira colocando-a “em compasso com o novo padrão de desenvolvimento” (MELLO, 1991, p. 14).

Os principais problemas identificados por Mello (1991) no sistema público de educação brasileira estava no aumento do número de vagas sem aumentar os recursos; uso inadequado dos recursos financeiros; a segmentação e ineficiência da organização burocrática do sistema de ensino; centralização e verticalização que debilita as escolas; currículo fragmentado; altas taxas de repetência, o que faz com que muitos alunos demorem um longo tempo para concluir o Ensino Fundamental ou se evadam antes da sua conclusão, o que, segundo Mello (1991), aponta para a ineficiência do sistema de ensino; falta da infraestrutura para atender a demanda, resultado da falta de planejamento na expansão da rede física; desmotivação e má formação dos profissionais da educação; centralização dos processos. Nas palavras de Mello (1991) “currículos, programas, estatutos e carreiras do magistério, jornadas de trabalho, materiais de ensino/aprendizagem, todos esses aspectos foram decididos em nível central, não em termos de diretrizes básicas, mas em detalhes que determinam a gestão cotidiana das escolas” (p. 14), o que limitou o poder de decisão da escola; falta de um sistema público de avaliação. Diante de todos esses problemas, conclui Mello (1991):

a vaga, embora exista, insere-se num contexto de desorganização da unidade escolar, num padrão de gestão segmentado e descontínuo, agravado pelo fato de que a ausência de avaliação de resultados, em termos do progresso de aprendizagem dos alunos, a centralização e a hierarquização produzem uma situação de impunidade.

Ninguém é responsável e ninguém presta contas do que é substantivo, ou seja, se os alunos estão ou não aprendendo (p. 22).

Por isso era necessário rever, sobretudo o modelo de gestão empregado na escola, adotar novas diretrizes curriculares e um sistema de avaliação que fosse capaz de prestar contas sobre o trabalho realizado na escola. Em sintonia com o movimento das “escolas eficazes” Mello (1994) conclui sobre a necessidade de se adentrar o universo escolar. Pois, segundo ela, é nesse espaço que estão situados os principais problemas do insucesso da educação no Brasil. Sabemos bem que o problema da educação no Brasil não era apenas esse ou, não se reduzia apenas às salas de aulas brasileiras, ou melhor dizendo, sobre o trabalho dos professores e/ou o perfil dos estudantes e suas famílias, como ficava, não raro, implícito nesse discurso.

Diante da expansão do sistema de ensino e da sua quase universalização era preciso investir na qualidade desta educação, que deveria começar na sala de aula. Ao fazer referência às características das escolas eficazes, Mello, no texto publicado pelo MEC em 1994, “Escolas Eficazes: um tema revisitado” chama a atenção para o fato de que estas escolas são capazes de ensinar a todos os alunos, independente do nível socioeconômico e da realidade e que vivem (MELLO, 1994). Na apresentação do referido texto, o então Diretor do Departamento de Políticas Educacionais do MEC, Célio da Cunha, afirma que:

uma das diretrizes da política de educação básica mais importantes do Plano Decenal de Educação para Todos é a do fortalecimento institucional da Escola. Fortalecê-la mediante a ampliação de sua autonomia didático-pedagógica e financeira, constitui um dos pontos centrais da agenda mínima da renovação educacional brasileira para os próximos anos (p. 8).

Parece evidente que a reforma educacional da década de 1990 deveria operar mudanças significativas principalmente na estrutura e organização da escola, através da instituição da “cultura do sucesso” própria das escolas eficazes, promovida por professores bem preparados, pelo foco na aprendizagem, por uma liderança administrativa e pedagógica exercida preferencialmente pelo diretor, pela autonomia pedagógica e administrativa da escola. Nas palavras de Mello (1994):

seria possível afirmar que as escolas eficazes valorizam o desempenho acadêmico, principalmente nas disciplinas básicas do currículo, para as quais estabelecem objetivos de aprendizagem claros e bem definidos. Seus profissionais apostam na capacidade dos alunos de atingir esses objetivos e realizam um contínuo acompanhamento do progresso de cada aluno. São escolas que possuem um ambiente ordenado e voltado predominantemente para as atividades de ensino-aprendizagem, às quais dedicam mais tempo que escolas consideradas pouco

eficazes. A presença dessas características na escola depende, em larga medida, da existência de uma liderança administrativa e pedagógica, focalizada no trabalho didático, que valoriza e reconhece o bom desempenho, sendo mais fácil e, portanto mais desejável que essa liderança se exerça pelo diretor, embora essa condição não seja indispensável. E, como traço talvez mais importante, são escolas que, de alguma maneira, desenvolveram capacidade para exercer autonomia pedagógica e administrativa que abriga uma "cultura" de sucesso, da qual a valorização, reconhecimento e expectativa quanto à aprendizagem dos alunos é parte inseparável (MELLO, 1994, p. 18-19).

Era preciso também, de acordo com Mello (1991), mudar o foco do processo de ensino aprendizagem para uma formação capaz de dar condições para o indivíduo ingressar no mundo do trabalho, desenvolver habilidades e valores para inserir-se na sociedade do consumo e apropriar-se das novas tecnologias. Essa proposta, como fica claro no discurso de Mello (1991) não visava à formação de um sujeito crítico, reflexivo, participativo, comprometido com a transformação social, mas um sujeito treinado para ter um bom desempenho profissional, nos moldes do mercado. A começar pelo currículo que deveria enfatizar as disciplinas básicas como, por exemplo, matemática e língua portuguesa o que evidencia uma formação fragmentada, centrada em conhecimentos básicos, que se “bem aprendidos”, bastava. A lógica era bem diferente da formação ampla e sólida, necessária para o processo de emancipação do sujeito, numa sociedade democrática. De acordo com Gramsci (1989):

a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque ainda que ‘abstratamente’, nas condições gerais de poder tornar-se tal; a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido do governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnica geral necessária ao fim (GRAMSCI, 1989, p. 88).

No discurso de Mello (1991), sobre o que é importante numa educação eficaz, observa-se uma concepção de educação bem distinta da educação democrática, nos moldes Gramscianos:

- 1) a compreensão ampla de ideias e valores, indispensável para o exercício da cidadania moderna;
- 2) a aquisição de conhecimentos e habilidades cognitivas e sociais básicas, por meio de uma educação geral de boa qualidade, que assegure preparo e treinabilidade para o desempenho profissional, de acordo com os novos padrões tecnológicos e as formas de organização e gerenciamento do trabalho a eles associadas;
- 3) o desenvolvimento de habilidades e valores que permitam ao conjunto da sociedade incorporar de forma produtiva os instrumentos da racionalidade tecnológica;
- 4) a formação de hábitos de consumo orientados não apenas para a posse de bens e serviços, mas também para a austeridade necessária ao aumento da capacidade de poupança e investimento (MELLO, 1991, p. 25).

Os valores como a aquisição de habilidades e competências para a inserção no mundo do trabalho, o espírito competitivo, a formação para o consumo, estavam no horizonte da formação dos sujeitos na proposta reformista da educação dos anos 1990, o que, evidentemente se colocava em sintonia com o movimento mais amplo de reforma do Estado. O que é importante destacar em relação a isso é que todo esse movimento de reforma tanto no aparelho do Estado quanto na educação vinha na contramão do processo de abertura política e construção da democracia, que tinha seu alicerce nos movimentos sociais dos anos 1980, ou seja, era um movimento que começava de “baixo para cima”, estava ancorado na conquista de direitos de cidadania, na construção da democracia a partir da base. Com a reforma inicia-se um processo de ressignificação dos princípios da gestão democrática, que atingem, especialmente a sua dimensão política. Conforme Lima (2003): as palavras como autonomia, participação, descentralização aparecem agora: “tendencialmente despojadas de sentido político” (p.120).

Os novos sentidos atribuídos aos termos característicos da gestão são assim definidos por Lima:

A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um *espírito* e de uma *cultura* de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a ‘ordem espontânea’ do mercado, respeitadora da liberdade individual e garantia de eficiência econômica; a *participação* é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de ‘serviços’ aos ‘interessados’ ou ‘utentes’, tendo em vista objetivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias (LIMA, 2003, p.120).

Esse movimento de ressignificação é o que tentamos apontar a seguir, em relação aos principais mecanismos da gestão democrática.

3.3 Autonomia e participação na gestão gerencial

Adrião (2006) considera que a autonomia é o centro da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática, na lógica gerencial. É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Como destaca a autora, os discursos em torno da autonomia escolar tinham por

objetivo: “qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela ‘correção destas mesmas mazelas’” (ADRIÃO, 2006, p.68).

Nesse sentido, Azanha (1993) defende que a autonomia da escola não deve significar ausência de políticas educacionais mais amplas. Nas suas palavras,

É claro que a autonomia de cada Escola de uma Rede não exime a Administração do Sistema de Ensino da responsabilidade de fixar as diretrizes e as metas de uma política educacional. Mas, quando as escolas não têm sua autonomia e responsabilidades claramente definidas, a tendência da Administração é a de regulamentar em excesso e a das escolas, a de ficarem imobilizadas aguardando as ordens (AZANHA, 1993, p.40).

A autonomia escolar que acompanhava o discurso da gestão democrática da educação na década de 1980, de acordo com Azanha (1993), estava voltada para a construção de um ideal pedagógico que deveria impregnar a escola pública, norteando sua tarefa educativa “cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática” (AZANHA, 1993, p. 43). Segundo Azanha (1993), não se pode reduzir a melhoria da escola a “um ensino simplesmente mais eficiente no seu conteúdo estritamente escolar. Para isso, não seria preciso reivindicar uma escola autônoma, até mesmo uma escola fortemente presa a regulamentos rígidos e impostos seria capaz de ser uma ‘boa’ escola” (AZANHA, 1993, p. 43).

Diferente do objetivo que permeava este mecanismo como construtor da democracia na década de 1990, a autonomia era adotada como meio que contribui para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais (ADRIÃO, 2006), com um custo mínimo. Acontece uma transferência de funções para a escola em nome da autonomia que traz em seu bojo o significado supostamente democrático. Outro elemento que compõe a ideia de autonomia é a adoção de meios de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola. Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia, através, por exemplo, das avaliações externas, centralizadas.

É importante destacar que a escola possui responsabilidade sobre o trabalho desenvolvido, porque é nela que as políticas educacionais ganham significado e, portanto, é a partir da escola que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, vale salientar que a autonomia administrativa da escola pública é sempre limitada porque depende das políticas adotadas pelo governo. Assim como a autonomia pedagógica tanto das escolas públicas quanto das escolas privadas também é limitada em função das normatizações legais e

institucionais que as regem, por isso a autonomia da escola é sempre relativa (ADRIÃO, 2006, p.71).

As novas políticas para melhoria da educação pública na década de 1990 privilegiavam a escola como o *locus* onde deveriam ser feitas as intervenções e correções necessárias. Nesse sentido, não se trata de analisar isoladamente cada estratégia do novo padrão de gestão aplicado na escola pública. É preciso analisá-las de forma articulada à “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares” (ADRIÃO, 2006 p.70), que acaba desresponsabilizando o Estado em relação à manutenção da educação pública e aos resultados escolares.

A participação da comunidade na escola entendida como mecanismo da gestão democrática se fundamenta essencialmente no diálogo como prática educativa. Conforme aponta Camargo, (1997):

É importante conceber, nessa direção, uma escola que busque superar a extrema fragmentação do conhecimento e das vivências, que se transforma num espaço de ensino-aprendizagem mais abrangente, onde se mesclam o conhecimento acumulado historicamente, os saberes populares e o saber proporcionado pela participação (pois este desenvolve importantes processos educativos de decisão, encaminhamento e avaliação coletivos) (CAMARGO, 1997, p. 144)

A melhoria da qualidade educacional, nessa ótica, visa o aprofundamento da questão educacional, um processo profundo e intenso de formação de professores, com vistas à transformação social e a realização e ampliação da cidadania efetiva (CAMARGO, 1997). A comunidade possui um papel relevante na melhoria educacional, na medida em que é conhecida pelo pessoal da escola e “levada em conta em toda a sua complexidade nos assuntos escolares” (CAMARGO, 1997, p. 145).

Bem diferente é o significado que adquire a participação no processo de ressignificação que ocorre a partir da lógica da gestão gerencial. Este mecanismo passa a se centrar no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público. Citamos como exemplo, a política adotada pela Secretaria do Estado do Rio Grande do Sul entre 2006 e 2010 no campo das políticas curriculares. De acordo do Hypólito (2011):

o governo estadual adotou um contrato com instituições privadas, na forma de parcerias público-privadas, que deveriam suprir as escolas, definidas no programa, com materiais didáticos, supervisão das equipes, métodos próprios, etc., a fim de melhorar o desempenho das escolas, que tinham o direito de escolher entre os três

programas de ensino propostos – Instituto Alfa e Beto⁵⁰, Fundação Ayrton Senna⁵¹ e GEEMPA⁵². Aquelas unidades de ensino que não quisessem adotar tais programas tinham o direito de escolha, podendo não optar por nenhum, porém, nesse caso, teriam que se responsabilizar com seus próprios recursos, material e pessoal, para obter bons resultados (p. 9-10).

Acontece a transferência para as unidades escolares e os que dela fazem parte, professores, equipe diretiva e comunidade escolar, da responsabilidade pelos resultados obtidos pela escola, sem considerar que as políticas governamentais também são parte constituinte desses resultados.

3.4 A descentralização

A descentralização é outro mecanismo da gestão democrática que passa por um processo de redefinição de seu significado na lógica da gestão gerencial. Segundo Power e Whitty (2003):

A descentralização não apenas reduz as ineficiências do controle monopolista e burocrático como também favorece imperativos de justiça social. Pôr as tomadas de decisão nas ‘mãos do povo’, como reza a cartilha, permite às comunidades locais desenvolverem formas de educação que reflitam seus próprios interesses e preferências e não os de outros, impostos de cima. Isso significa que mesmo quem se opõe às reformas neoliberais em outras esferas pode, às vezes, sentir-se atraído pelas suas vertentes educacionais (POWER; WHITTY, 2003, p.792).

O conceito de descentralização carrega consigo, aparentemente, o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instâncias não se mostram adeptos das propostas mercadológicas de reforma. Na educação, como na reforma de Estado, a descentralização se justifica na medida em que diminuem as estruturas administrativas do setor público, e consequentemente o custo de sua manutenção (ADRIÃO, 2006, p.73). A descentralização na reforma educacional da década de 1990 se caracteriza muito mais como desconcentração de tarefas do que de fato a descentralização de decisões. Isso pode ser verificado, por exemplo, no papel desempenhado pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) elaborados na década de 1990 para sanar a fragmentação

⁵⁰ É uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 2006, visa promover a alfabetização das crianças, através de parcerias com instituições do setor público e privado. O instituto fornece material didático e assessoria técnica para as instituições parceiras.

⁵¹ Programa de aceleração da aprendizagem, destinado às classes em alfabetização. Também fornecem material didático próprio.

⁵² O GEEMPA, cuja sigla significa: Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação é uma associação civil de caráter científico, sem fins lucrativos. Tem sua sede em Porto Alegre/RS. Sua principal divulgadora é a prof. Dra Esther Pillar Grossi. Possui diversos programas, dentre eles correção do fluxo escolar e alfabetização

curricular presente na educação brasileira. Os PCNs foram elaborados por uma equipe técnica contratada pelo Ministério da Educação, tendo como fundamento as teorias construtivistas de educação, sob a consultoria de César Coll⁵³ que orientou a sua elaboração (ARELARO, 2000).

De acordo com Arelaro (2000), os PCNs não foram elaborados tendo como base as inúmeras experiências bem sucedidas de planejamento educacional em escolas públicas brasileiras, analisadas por pesquisadores como Siqueira e Barreto (1998), nem tampouco contou com a participação de professores da rede pública de educação. Foram elaborados a partir de “propostas modernas de bem sucedidas escolas privadas da região sudeste, de clientela de alto poder aquisitivo” (ARELARO, 2000, p. 108). Os PCNs a partir daí começam a “subsidiar a elaboração dos conteúdos dos programas e currículos de cada uma das mais de 100 mil escolas brasileiras [...] incentivando a construção e adoção de pensamento homogeneizado, em cada rede de ensino” (ARELARO, 2000, p.109).

Ao mesmo tempo em que há parâmetros oficiais que balizam o trabalho na escola, as escolas e professores são incentivados a elaborar o seu próprio projeto pedagógico com base nas peculiaridades da sua realidade. Nas palavras de Arelaro (2000) “um projeto pedagógico *para e de* cada escola” (p. 109). A fim de identificar o desempenho dos sistemas de educação em relação ao seu trabalho de garantir a qualidade da educação pública é adotado um sistema nacional de avaliação, tendo como referência conhecimentos definidos nos PCN. Ou seja, a escola tem autonomia para elaborar o seu próprio projeto pedagógico (descentralizado) considerando a sua realidade específica, porém este precisa levar em conta os parâmetros definidos nacionalmente e por último é avaliada “para identificar ‘pontos de estrangulamentos’ a serem corrigidos, visando à garantia de uma maior produtividade deste mesmo sistema” (ARELARO, 2000, p. 110). Pode-se identificar nesta dinâmica, uma descentralização centralizada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central.

Se por um lado é incentivada a autonomia e a descentralização das decisões na escola, por outro, os testes de desempenho visam à padronização dos resultados e a busca da uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina. Conforme Adrião (2006):

Com a introdução desta sistemática de avaliação, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e

⁵³ Psicólogo espanhol e especialista em educação.

pré-definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade. (ADRIÃO, 2006, p.74).

Essas medidas retiram do professor uma de suas funções primordiais que é avaliar os seus alunos de acordo com o “seus critérios em razão do seu planejamento escolar. A equipe escolar, desta forma, abre mão de determinar o ‘processo’ de aprendizagem para se concentrar e se auto-avaliar pelo pseudo ‘produto’ desta aprendizagem, medida e demonstrada através dos exames nacionais” (ARELARO, 2000, p. 111).

Na mesma direção da reflexão de Arelaro (2000), Adrião (2006) chama a atenção para a função pedagógica da avaliação. A avaliação, ao mesmo tempo em que se torna um indicativo da situação educacional, serve para provocar um redirecionamento nos processos pedagógicos, apontar novos caminhos para o processo educativo na escola, por isso faz-se necessário sua vinculação ao projeto de cada escola, inclusive como condição para a sua autonomia no processo educativo. Nas palavras de Adrião (2006):

Assim ao garantir às escolas a possibilidade real de elaboração de seu projeto pedagógico, são seus resultados e os processos vivenciados que devem e podem ser cobrados; no entanto, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica (ADRIÃO, 2006, p.75).

Paralelo às avaliações padronizadas e diante, principalmente, dos resultados encontrados, nasceram na década de 1990 ações de incentivo a uma aparente participação da comunidade na escola. Os pais e a comunidade em geral eram convidados a participar de forma voluntária em ações pela melhoria da escola pública. Um exemplo disso é o projeto “Amigos da Escola”, amplamente divulgado pela TV Globo, que exaltava o sucesso do projeto nas escolas onde foi implementado.

Projetos como “Amigos da Escola” ou outros semelhantes que visam à introdução do trabalho voluntário são formas de deslocar para a sociedade a responsabilidade pela educação do país, eximindo o poder público do seu dever de assegurar e manter uma educação pública de qualidade, através de políticas voltadas para esse fim. Em relação a esse tipo de projeto e aos sistemas de avaliação em larga escala, aplicados no Brasil hoje em quase todos os segmentos da educação⁵⁴, o que se torna imperativo é analisar o projeto de educação que lhes

⁵⁴ Avaliam a educação básica do Brasil: Sistema de avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil; Avaliação do Ensino Médio: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Avalia o Ensino Superior no Brasil: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Além desses, ainda há os sistemas de avaliação estaduais e municipais, adotados país a fora.

dá sustentação e que possibilita, no caso da avaliação, utilizá-la como instrumento de penalização ou de bonificação da escola.

Os sistemas de avaliação de desempenho dos estudantes, e os questionários aplicados a diretores, professores e funcionários das escolas (no caso do SAEB e da Prova Brasil) junto com a existência de um sistema tecnológico de armazenamento destas informações e a disponibilização destes dados para análise de estudiosos da educação pode significar um avanço, na medida em que possibilita a caracterização do sistema de ensino através de dados quantitativos (ADRIÃO, 2006) e o conhecimento e aprofundamento de aspectos relevantes dos sistemas de ensino de estados e municípios brasileiros no que se refere à Educação Básica. Contudo, o que se observa especialmente em relação ao desempenho dos estudantes nessas provas é que, não raro, são utilizados para estabelecer Ranking entre as escolas públicas, explicitando a competição e, com frequência, a culpabilização dos que não corresponderam às expectativas.

Toda a mobilização pela educação que acontece nos anos 1980, a par da luta pela democratização da sociedade, indicava que o cenário educacional brasileiro havia mudado embora não substancialmente desde a década de 1930, quando a educação começou a ganhar espaço na agenda política brasileira. Segundo Krawczik e Vieira (2008) embora a educação tenha se tornado uma preocupação a partir dos anos 1930, muito em decorrência das transformações econômicas do país, não foi suficiente para que se construíssem um corpo de leis educacionais de regulamentação que nortegassem os estados da federação. Ao longo, principalmente da primeira metade do século XX, a educação primária não foi uma prioridade do Estado nacional. Assim, os sistemas de ensino se desenvolveram autonomamente e de forma descentralizada em algumas regiões brasileiras mais que em outras. De acordo com Krawczik e Vieira (2008), “não se construiu um projeto de educação para o país” (p.52). As demandas por educação nos anos 1980 ganham, pela primeira vez, respaldo na Constituição Federal e inicia-se um movimento em prol de um projeto de educação para o país.

Neste período, “as tensões próprias deste federalismo expressaram-se nas contradições entre autonomia e responsabilidade, entre centralização e descentralização, entre regional e nacional” (KRAWCZIK E VIEIRA, 2008, p. 52). Na década de 1990, além destas tensões havia a demanda pela reconfiguração do papel do Estado que tinha como base a ideologia neoliberal. No caso da educação, “isso resultou em um processo de recentralização/descentralização, pelo qual o Estado concentrou a direção e o controle de todo o sistema e passou a partilhar o provimento desse serviço com a sociedade” (KRAWCZIK e VIEIRA, 2008, P. 52). Foi nesse contexto que se deu a reforma educacional que resultou em

uma nova organização na educação nacional caracterizada pela municipalização do provimento ao ensino fundamental, pela implantação de parâmetros curriculares nacionais e de um sistema de avaliação comum para a educação de todo o país que ficou centralizado no Ministério da Educação (MEC) (KRAWCZIK e VIEIRA, 2008).

A adoção destas políticas em nível macro trouxeram repercussões para o contexto escolar especialmente no aspecto da gestão. Tentaremos captar a medida destas repercussões na análise das respostas dos diretores das escolas públicas de Ensino Fundamental a partir das respostas dos diretores ao questionário do SAEB de 1997 e de 2003 e da prova Brasil de 2007.

3.5 O gestor escolar no modelo de gestão gerencial

A introdução da gestão gerencial no contexto educacional se deu a par da Reforma do Estado que previa a modernização da administração pública, introduzindo os valores gerenciais. Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional, por outro lado visava a diminuição e a otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educação. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado.

Em estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 1996, como “texto para discussão” sob o título: “A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação”, Xavier⁵⁵ (1996) aponta para a necessidade de mudanças na gestão educacional. O autor afirma que “uma educação de qualidade não pode ser obtida em sistemas educacionais e escolas envoltas em burocracias lentas e centralizadoras, preocupadas excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução dos problemas” (XAVIER, 1996, p. 7). Era preciso instituir um modelo de gestão voltado para a escola, que na visão de Mello (1994) vinha historicamente sendo a “caixa preta” da educação, “cujo funcionamento interno é mal conhecido, escapa ao controle e nunca foi avaliado” (MELLO, 1994, p. 13). Assim, o modelo gerencial de gestão ou também chamado de “nova gestão pública (*new public management*)” (SECCHI, 2009, p. 354) ou “gestão da qualidade”

⁵⁵ Técnico em pesquisa e planejamento do IPEA. Seu pensamento converge com o da Guiomar Namó de Mello em relação à reforma gerencial na educação.

(XAVIER, 1996), tinha como foco o contexto escolar. Partia-se do princípio de que a gestão é um componente decisivo na eficácia escolar. Como características das escolas eficazes Xavier aponta:

a forte liderança do diretor; a clareza quanto aos objetivos; o clima positivo de expectativas quanto ao sucesso; a clareza quanto aos meios para atingir os objetivos; o forte espírito de equipe; o envolvimento dos diferentes agentes educacionais; a capacitação dirigida (*on the job e just in time*) dos profissionais da escola; o planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola; e o foco centrado no cliente principal da escola, o aluno (XAVIER, 1996, p. 9).

Na visão de Xavier (1996) a noção de qualidade que a nova gestão favorece inclui seis dimensões: a primeira está relacionada ao domínio de conhecimentos relevantes pelo aluno; a segunda dimensão está relacionada ao custo. Uma educação de qualidade é aquela que oferece o “menor custo de obtenção para seus provedores e o menor preço para seus clientes” (XAVIER, 1996, p.10). A terceira dimensão é a do atendimento, que se refere ao acesso e ao tempo de permanência do aluno na escola, que no ensino fundamental deve ser de oito anos⁵⁶. A quarta dimensão é a da motivação da equipe que se dá pelas condições adequadas de trabalho e pelo alcance de bons resultados; a quinta dimensão é a da segurança, em sentido estrito dada pela segurança no ambiente escolar e no sentido amplo pelo impacto do serviço educacional ao meio ambiente. A última dimensão é a ética, marcada pela transparência no trabalho educacional (XAVIER, 1996). Nessa definição de qualidade educacional de Xavier (1996), vê-se claramente que a reforma gerencial na educação reproduz o discurso empresarial da qualidade total, no qual o produto final deverá ser de qualidade e o seu processo de produção deverá se dar com um custo mínimo, e no caso da educação ensinar o que é, de fato, considerado “relevante” para o aluno. Em relação a isso, podemos questionar: a relevância do conhecimento, de acordo com essa noção de qualidade, é definida em relação a quê? É relevante para quem? Esse é um discurso que traz implícita a ideia de que vale a pena ser ensinado ou aprendido aquilo que pode ser útil imediatamente. E nessa lógica é razoável pensarmos que, na sociedade capitalista e desigual como a brasileira, diferentes classes sociais demandam saberes diferentes adequados as suas necessidades ou de acordo com a relevância que possui para a sua classe. Através desse discurso contribui-se grandemente para a perpetuação da dualidade curricular que marcou/marca historicamente a educação brasileira, oferecendo a pobres e ricos saberes e condições de aprendizagem diferentes.

⁵⁶ A instituição do Ensino Fundamental de 9 anos era uma das metas do PNE (Lei nº 10.172/2001, meta 2 do Ensino Fundamental). O Parecer CNE/CBE nº 06/2005 estabeleceu as normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos.

Esse pensamento se situa no extremo oposto de uma educação democrática que, segundo Gramsci (1989), demanda um processo formativo longo e intenso, uma formação “desinteressada” que no entender do autor “não deve ter finalidades práticas imediatas ou muito imediatas, deve ser formativo, ainda que ‘instrutivo’, isto é, rico de noções concretas”. (GRAMSCI, 1989, p. 86). Para Nosella (2010), o termo desinteressado em Gramsci “conota horizonte amplo, de longo alcance. Isto é, que interessa objetivamente não apenas a indivíduos ou a pequenos grupos, mas à coletividade e até à humanidade inteira” (p. 42). E mais, a formação para a democracia, não é um ato de depositar nos indivíduos uma gama enorme de saberes desarticulados e imediatistas. Antes de tudo: “É organização e disciplina do próprio eu interior, é tomada de posse de sua própria personalidade, é conquistar uma consciência superior, através da qual se consegue compreender seu próprio valor histórico, sua própria função na vida, seus direitos e seus deveres” (Cronache Torinesi, 1980, apud Nosella, 2010, p. 44), demanda que, dificilmente, a educação da qualidade total conseguirá dar conta.

Tendo dito isso, continuemos com o discurso das escolas eficazes, que, embora não traduzam a opinião desta pesquisadora, nos são úteis aqui para entendermos como esse discurso repercutiu ou não na prática das escolas brasileiras. Além das características já destacadas acima, de acordo com Mello (1991), é necessário ainda, na construção de uma educação de qualidade na lógica gerencial “tornar disponíveis às escolas alternativas de capacitação, para elaborar sua proposta pedagógica, gerenciar recursos humanos e financeiros, assumir tarefas administrativas” (p. 35). A presença de colegiados bem estruturados com poder para deliberar podem ajudar a consolidar a prática da corresponsabilidade. Por fim, Mello (1991) salienta que a qualificação da gestão escolar será “fortemente induzida e estimulada se o projeto da escola for assumido como um contrato que ela estabelece com alunos e pais e com as instâncias centrais de avaliação” (MELLO, 1991, p. 36). Lembremos aqui, que pais e alunos na visão gerencial são tidos como clientes e como tal adquirem o produto chamado educação. Esse contrato com pais e alunos não possui a dimensão formativa, de participação política no sentido dado pela gestão democrática. Os pais e alunos fazem parte do grupo, juntamente com as instâncias superiores de avaliação para o qual a escola deve prestar contas do seu trabalho, no sentido da utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos. A prestação de contas desse projeto está atrelada à autoavaliação institucional e a avaliação de resultados aferidos pela aprendizagem dos alunos (MELLO, 1991).

Na proposta de Mello (1991) de reestruturação da gestão escolar, o diretor tem um papel fundamental, por isso, sua escolha deve se dar em função de sua competência técnica e de liderança e sua permanência como diretor deve ser temporária, embora o quadro de professores e funcionários deva ser permanente, o que na visão da autora possibilita a constituição de um grupo articulado capaz de construir um projeto coletivo, desenvolver, avaliar, reestruturar e planejar ações futuras, o que supostamente não será possível, em um grupo no qual as pessoas mudam com frequência. Em relação ao papel do diretor, Trigo e Costa (2008) afirmam que a liderança tem sido apontada como uma das chaves para a mudança nas organizações escolares no sentido de torná-las mais eficazes e de aumentar os seus níveis de qualidade. Essa centralidade sobre a figura do dirigente escolar parece ser mesmo um fator sobre o qual se edificam propostas de reorganização da gestão escolar, seja na perspectiva gerencial, que o considera o líder necessário para conduzir as mudanças no processo de gestão, seja na perspectiva democrática, que o considera tão central que aponta para a necessidade dele ser eleito diretamente pela comunidade escolar (SOUZA, 2007)⁵⁷.

Diante da reconhecida importância do papel do diretor na gestão escolar, buscamos identificar características que compõem o perfil desses diretores. Estas características, no entanto, na maioria das vezes não aparecem de forma explícita na literatura, demandando o exercício de identificação a partir da caracterização do modelo de gestão. Galvão; Silva e Silva (2012), em estudo realizado sobre as competências gerenciais de diretores escolares, indicam que estas competências estão situadas em três dimensões: técnica, comportamental e social. A competência técnica está relacionada com a capacidade de aplicar, transferir e generalizar o conhecimento, reconhecer e definir problemas. A competência comportamental se refere às características de personalidade do indivíduo e se referem ao “espírito empreendedor, capacidade para a inovação, iniciativa, criatividade, liderança, vontade de aprender, abertura às mudanças, capacidade para gerir conflitos, consciência das implicações éticas do seu trabalho” (GALVÃO, *et. al.* 2012, p.137). Quanto à dimensão social as competências se expressam em atitudes que auxiliam o “estabelecimento da interface entre o particular e o coletivo, promovendo articulações que agreguem valor ao ambiente e ampliem as possibilidades de aprendizagem tanto do indivíduo, quanto da organização” (GALVÃO, *et. al.* 2012, p.137).

⁵⁷ Com poucas exceções, como PARO (1998), que ainda que defenda a eleição para diretores escolares, defende um modelo de gestão colegiada no qual a escola teria uma equipe (e não um sujeito central) responsável pela sua condução.

Ao analisarmos os questionários aplicados aos diretores de escolas públicas, buscamos identificar em que medida a reforma do Estado influenciou a gestão da educação pública no Brasil em relação ao perfil do gestor e dos processos de gestão. Retomando a análise realizada no primeiro capítulo sobre as reformas na administração pública no Brasil, vimos que os diferentes modelos administrativos: patrimonial, burocrático e mais tarde o gerencial, adotados na administração pública brasileira, não foram excludentes, pelo contrário, coexistiram em maior ou menor grau na administração pública brasileira nas diferentes épocas. O que procuramos fazer neste capítulo é identificar em que medida a gestão gerencial influenciou a gestão escolar a partir da reforma da década de 1990, mas sem perder de vista que outras formas de gestão poderão coexistir com o modelo gerencial, uma vez que o campo educacional reflete em certa medida as políticas aplicadas no âmbito maior do Estado.

De acordo com o que vimos discutindo até aqui, fizemos um esforço de elaboração de quadro síntese, com características que podem ser esperadas do gestor e dos processos de gestão que tem em sua base princípios gerenciais. Este quadro síntese, não encerra toda a complexidade que envolve os princípios da gestão gerencial, mas pretende ser o parâmetro de análise da base empírica.

QUADRO 3: O PERFIL DO GESTOR E DA GESTÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO GERENCIAL

Perfil do gestor na gestão gerencial	
Forma de provimento ao cargo	- Baseada na avaliação da competência técnica e da liderança (nesta ordem).
Formação inicial e continuada	- Formação em nível superior, preferencialmente pedagogos com ênfase em administração escolar.
Experiência	- Alguém que tem longo tempo de experiência em educação e/ou funções administrativas.
Perfil dos processos de gestão na lógica gerencial	
Relação com a comunidade	- Articula parcerias - Promove a participação da família na escola especialmente para a execução de tarefas.
Projeto Pedagógico da Escola	- O diretor é o responsável pela sua elaboração e execução
Conselho Escolar	- Função fiscalizadora

Fonte: Elaborado pela autora

No próximo capítulo faremos a análise dos dados empíricos à luz das discussões levantadas nos primeiros capítulos desta dissertação com o intuito de identificarmos os modelos administrativos e mais especificamente as influências da gestão gerencial e da gestão democrática no perfil do gestor e dos processos de gestão nas escolas públicas de Ensino Fundamental no Brasil no período de 1997 -2007.

CAPÍTULO IV

O PERFIL DOS GESTORES E DA GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS EM RELAÇÃO ÀS PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICA E GERENCIAL DE GESTÃO

Com o propósito de identificar em que medida o projeto de reforma do Estado disseminado a partir da década de 1990 influenciou a forma de compreender a gestão das escolas públicas brasileiras e a possível concretização dos princípios da gestão democrática, assegurado na Constituição Federal e na LDB, este capítulo faz uma análise dos dados apontados pelos questionários do SAEB no ano de 1997 e 2003 aplicados aos diretores de escolas públicas brasileiras e do questionário da Prova Brasil aplicado aos diretores no ano de 2007. A leitura dos dados empíricos será realizada a partir da discussão teórica traçada nos capítulos iniciais com o objetivo de identificar em que medida o projeto neoliberal, que serviu de base para a reforma do Estado na década de 1990, influenciou a gestão das escolas públicas brasileiras ou em que medida o princípio da gestão democrática da educação inserido na CF de 1988 e na LDB 9394/96 provocou repercussões no perfil dos gestores e dos processos de gestão no período em estudo.

4.1. Apresentação da base empírica

A necessidade de construção de um Sistema Nacional de Avaliação surgiu no Ministério da Educação, na década de 1980, no contexto em que se discutia a democratização do país e consequentemente da educação, no início da chamada Nova República 1985/1986 (PESTANA, 1998). De acordo com a autora, havia certa percepção de que, apesar da expansão do número de escolas e do acesso ao sistema de ensino a um número maior de pessoas, a educação tinha problemas que precisavam ser superados. De acordo com Pestana (1998) estes problemas eram basicamente a questão do acesso e da qualidade da educação que estava sendo ofertada. Diante disso, surgiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) “com o objetivo de coletar informações sobre a qualidade dos resultados educacionais, sobre como, quando e quem tem acesso ao ensino de qualidade” (PESTANA, 1998, p. 66).

As informações coletadas através do Sistema de Avaliação teriam grande importância, no primeiro momento, especialmente para os gestores do sistema educacional, pois serviriam

de base para a tomada de decisões e para a elaboração de políticas educacionais nos diferentes níveis administrativos. A avaliação, como afirma Souza (2007), é parte do processo de gestão da educação e como tal possui uma função relevante que é de “levantar informações que possam ser úteis na administração das redes/sistemas de ensino, pois o que a avaliação faz é identificar aspectos da prática pedagógica já desenvolvida e mostrar de que forma essa prática tem ou não problemas” (SOUZA, 2007, p 65).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi aplicado pela primeira vez em 1990 e reformulado em 1995, quando passou a ser possível a comparação dos dados das diferentes edições e começou a abranger todo o território nacional. Desde então, as provas são aplicadas a cada dois anos (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011)⁵⁸. A prova contempla, de maneira amostral, estudantes matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio em escolas públicas e privadas, localizadas nas áreas urbana e rural de todo o Brasil. Os resultados são apresentados, nesses estratos, por unidade da federação, região e o país como um todo. O SAEB aplica provas de Língua Portuguesa e Matemática aos estudantes das séries citadas com o objetivo de avaliar seus conhecimentos em conteúdos que formam a base comum do currículo nacional. Além disso, é aplicado aos alunos, professores e diretores das escolas envolvidas, um questionário que permite conhecer, dentre outros aspectos, o nível socioeconômico e cultural dos alunos e, em relação aos professores e diretores, oferece dados sobre a formação profissional, nível socioeconômico, estilos de liderança e formas de gestão. Além disso, os aplicadores dos testes também respondem um questionário sobre as condições materiais das escolas, levantando dados sobre infraestrutura, segurança, e condições dos recursos pedagógicos disponíveis. Os dados coletados através do questionário “objetivam apresentar respostas para possíveis tendências no desempenho escolar medido pelas provas” (SOUZA, 2007, p 78).

Entretanto, algumas críticas são feitas ao SAEB, uma delas relaciona-se à capacidade de resolver os problemas educacionais que supostamente avaliações desse tipo possuem. Segundo Souza (2007), parece haver uma crença de que a avaliação por si só seria capaz de solucionar os problemas educacionais. É verdade que não solucionam, porém, podem indicar

⁵⁸ A partir de 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica passou a ser composto por duas avaliações complementares: Aneb (Avaliação Nacional da Educação Básica) e a Anresc (Avaliação Nacional de Rendimento Escolar). A primeira de caráter amostral, aplicada aos alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas, apresenta os resultados dentro destes estratos, por unidade da federação, região e país. A segunda de caráter censitário, denominada de Prova Brasil aplicada a todos os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental apenas das escolas públicas brasileiras, apresenta os dados por escola, município, estado, região e o país como um todo. Mais informações www.inep.gov.br.

as possíveis falhas nos sistemas de ensino e assim contribuir para a construção de alternativas que visem a superação destas fragilidades. Para isso é preciso que estes dados sejam utilizados de forma a orientar políticas de melhorias dos sistemas de ensino, o que na prática ainda não acontece de forma efetiva. De acordo com Souza (2007) “as informações coletadas por este sistema são pouco utilizadas, quer na pesquisa, quer na ação executiva pública pelos diferentes governos” (p. 68).

Outra crítica diz respeito à incapacidade do SAEB de aferir “se a escola está ou não atendendo as suas funções sociais” (SOUZA 2007, p. 68), uma vez que este sistema de avaliação evidencia apenas características gerais do sistema de ensino e não as peculiaridades de cada escola. Nas palavras de Souza (2007) “o SAEB não se volta a conhecer verdadeiramente o que as escolas fazem, mas sim coloca-as sob uma matriz avaliativa estabelecida nacionalmente e mensura, assim, em que medida as escolas se aproximam ou se distanciam dessa matriz” (SOUZA, 2007, p. 67). Dessa forma, não é possível identificar em que medida a escola está contribuindo, por exemplo, para a formação crítica do sujeito, para o exercício da cidadania ou outras questões específicas que se referem ao trabalho realizado em cada escola e que, portanto ocorre de maneira diferente nos estabelecimentos de ensino país a fora.

Evidencia-se ainda a crítica de que esse tipo de avaliação ignora a diversidade da realidade brasileira. Por lidar com uma matriz estabelecida para todo o país não consegue captar a diversidade cultural que caracteriza as diferentes regiões e estados. Vianna (2003) chama a atenção para a validade dos dados que resultam de pesquisas amostrais como é o caso do SAEB. É preciso considerar a diversidade social, econômica e cultural que constitui a realidade brasileira. De acordo com o autor “o problema da validade precisa ser tratado com extrema cautela, a fim de evitar que a posterior análise dos dados possa levar a inferências destituídas de sentido” (VIANNA, 2003, p. 54).

Outra crítica dirigida ao SAEB é o fato da avaliação “acabar definindo a pauta do que deve ser ensinado na educação básica” (SOUZA, 2007, p. 68) por vezes, constituindo-se no próprio currículo da escola. Outra crítica relaciona-se ao objetivo principal do SAEB que é ser um sistema de aferição da qualidade do ensino. Entretanto, não é explicitado o que se entende por qualidade (BAUER e SILVA, 2005).

Crítica-se ainda a forma como é feita a divulgação dos resultados do SAEB especialmente aos responsáveis diretos pelo ensino: diretores, coordenadores e professores. De acordo com Bauer e Silva (2005):

os resultados da avaliação, tanto os que se referem ao rendimento dos alunos, quanto as análises realizadas a partir dos questionários que são aplicados, por serem demasiadamente técnicos e complexos, trazem poucas informações que possam servir de subsídio para uma discussão sobre a prática pedagógica. Nesse sentido, não se potencializariam as reflexões que poderiam ocorrer nas escolas, gerando pouca (ou nenhuma) mudança no seu dia-a-dia. (BAUER; SILVA, 2005, p. 142)

Dessa forma, essas avaliações acabam não contribuindo de maneira significativa e direta para a melhoria do sistema de ensino, uma vez que parece não ter sido o ponto de partida para o planejamento de ações concretas para a melhoria dos processos de aprendizagem nas escolas brasileiras.

Desse sistema, todavia, podem ser extraídos dados que contribuem no conhecimento mais apurado sobre a organização e a gestão da educação básica. Esse conhecimento sim, ao que parece, pode colaborar no avanço da educação e, com isto, auxiliar a encontrarmos as explicações para parte dos problemas que temos vivido na educação brasileira.

Esta investigação toma a base de dados do sistema avaliativo citado como fonte empírica para a análise da gestão escolar, com o devido recorte proposto nesta pesquisa, pois utiliza a base de dados composta pelas respostas dos questionários aplicados aos diretores das escolas públicas brasileiras através do SAEB de 1997 e 2003 e da Prova Brasil de 2007. Esta base de dados é rica, mesmo não tendo sido edificada com o propósito de mapear a gestão escolar, uma vez que potencializa percebermos, dentre outros elementos, as mudanças no perfil da gestão e dos gestores escolares.

4.2. O questionário aplicado aos diretores através do SAEB de 1997 e de 2003 e da Prova Brasil de 2007

O questionário do SAEB de 1997 é composto por 68 questões. Foram selecionadas aquelas questões que aparentam maior relação com o perfil do gestor e com os processos de gestão em estudo. O mesmo procedimento foi realizado com o questionário do SAEB de 2003 que apresenta um número mais extenso de questões, no total são 159 e com o questionário da Prova Brasil de 2007, que possui 130 questões. As questões selecionadas nos três questionários foram agrupadas por apontarem aspectos comuns do perfil do gestor ou dos processos de gestão, passíveis de influência das políticas educacionais. Sintetizamos a relação entre as questões dos três questionários no quadro 4.2

As questões selecionadas para análise do perfil do gestor se referem à forma de provimento ao cargo, à formação inicial e continuada dos diretores, experiência na educação e

na função de direção escolar. Para a análise do perfil dos processos de gestão, as questões selecionadas se referem ao projeto pedagógico, ao conselho escolar e a relação entre a escola e a comunidade.

Nas três bases de dados foram selecionados para o estudo apenas os casos que se referem às escolas públicas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental, portanto foram excluídas as escolas privadas, pois o perfil do gestor e dos processos de gestão nesta rede de ensino não dependem diretamente das políticas públicas de educação. Foram excluídos também os dados referentes ao Ensino Médio e à rede Federal, este último em função de serem poucos casos e os do Ensino Médio em função de que a Prova Brasil, base utilizada para comparação só é aplicada no Ensino Fundamental. O questionário de 2007 se refere aos dados coletados pela Prova Brasil que abrange apenas escolas da rede pública de Ensino Fundamental. Portanto, neste banco foram excluídos somente os casos referentes à rede Federal. Importante salientar que, embora a Prova Brasil seja censitária, considerando o universo de referência (5º e 9º anos do E.F) o total de escolas que responderam à prova não compreende todos os estabelecimentos públicos de Ensino Fundamental existentes no Brasil, isso porque a seleção de escolas é feita de acordo com critérios definidos pela INEP como: número mínimo de alunos, localização da escola⁵⁹, etc. Além disso, estamos considerando apenas as respostas válidas, por esse motivo vamos observar nas tabelas de análise que o total varia de uma questão para outra em 2007. Por essa mesma razão, isso também acontece com os dados de 1997 e 2003.

É importante salientar que neste estudo nos debruçamos sobre a gestão escolar, o perfil do gestor e dos processos de gestão que acontecem na esfera micro. Portanto, estamos estudando a ponta do sistema, o contexto da concretização das políticas pensadas em nível macro. Assim, a reforma do Estado de 1995, embora saibamos que provocou impactos nas macropolíticas educacionais, talvez na esfera micro da escola seus efeitos não foram sentidos com tanta veemência ou na mesma direção em que foram pensados originalmente. Importante lembrarmos também que, além da reforma do Estado que trouxe uma marca gerencial para a gestão pública e para a gestão da educação temos, por outro lado, o princípio democrático assegurado pela Constituição Federal de 1988. Em função disso é possível que encontremos na análise dos dados, além de evidências da reforma do Estado, também sinais de concretização do princípio da gestão democrática. Além disso, é provável que nas práticas de

⁵⁹ Em 2007, por exemplo, eram consideradas apenas escolas urbanas, para mais informações consultar <http://portal.inep.gov.br>

gestão encontremos elementos característicos da gestão patrimonial, uma vez que estão presentes na administração pública mais ampla.

Em estudo realizado por Gouveia (2008) sobre a política educacional nos municípios paranaenses de Curitiba e Londrina, cidades que no período da pesquisa eram governadas por partidos com ideologias opostas PFL e PT, respectivamente. A autora discute a ação dos partidos políticos na administração municipal de educação nestes dois municípios. Para isso, baseada em amplo e aprofundado estudo teórico, constrói uma caracterização do projeto social e do projeto educacional situados nos polos: direita (PFL) e esquerda (PT). À esquerda o projeto educacional “articula-se à ideia de transformação social e emancipação humana” (GOUVEIA, 2008, p. 125). À direita, no extremo oposto, a educação caracteriza-se mais “como uma ferramenta para o desenvolvimento de habilidades necessárias à sobrevivência individual na sociedade” (GOUVEIA, 2008, p. 125). Contudo, a autora chama a atenção para a existência de diferentes blocos no campo à direita da política e no campo à esquerda, de modo que esquerda e extrema esquerda, assim como direita e extrema direita não coincidem em seus projetos sociais e educacionais. A diferenciação proposta pela autora situa no campo da direita um projeto educacional que vai de conservador/patrimonial à liberal gerencial e a esquerda um projeto que vai da esquerda socialista à esquerda social democrata.

Esta discussão realizada pela autora ajudou-nos a pensar sobre as concepções de gestão escolar que vimos estudando neste trabalho. Parece-nos que, relacionado ao projeto de educação da direita está a concepção de gestão escolar que chamamos de patrimonial na qual a condução dos processos administrativos se caracterizam pela centralização das decisões e pela ausência de participação da comunidade. A concepção gerencial caracteriza-se predominantemente pelo domínio da técnica, valor essencial para uma gestão eficiente e eficaz, diferencia-se, portanto da gestão patrimonial, mas tampouco pode ser chamada de democrática por isso a situamos no centro. À esquerda situamos a gestão democrática porque entendemos que se situa no lado oposto da gestão patrimonial, uma vez que tem como fundamento a participação da comunidade e a divisão do poder. Embora não tenhamos o objetivo de fazer uma análise partidária dos polos direita e esquerda para situar os modelos administrativos, a construção teórica realizada por Gouveia (2008) especialmente sobre os modelos educacionais situados nestes dois polos nos ajudou a entender aspectos da gestão escolar em estudo.

O quadro a seguir tenta situar na reta os modelos de gestão: à direita, a gestão patrimonial, no centro, a gestão gerencial e à esquerda, a gestão democrática.

QUADRO 4: MODELOS DE GESTÃO

-----GD----- GG----- GP-----
GD - Gestão Democrática GG - Gestão Gerencial GP - Gestão Patrimonial

Fonte: Elaborado pela autora com base em Gouveia (2008).

Na análise dos dados procuramos identificar estes modelos administrativos e como eles se comportam nos três momentos estudados (1997, 2003 e 2007), no intuito de identificarmos qual foi o grau de influência do modelo gerencial de gestão no perfil dos dirigentes escolares e na gestão das escolas. Porém, nem todas as questões em análise permitirão uma identificação clara destes modelos de gestão, mas, mesmo assim, nos indicam algumas pistas para que possamos identificar em que medida se fizeram presentes na gestão da educação.

A seguir, apresentamos o quadro com a seleção das variáveis que estão sendo utilizadas na pesquisa.

QUADRO 5: VARIÁVEIS SELECIONADAS PARA A PESQUISA⁶⁰

	PERFIL DOS GESTORES		
	SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Formação inicial	Q3 - Qual o seu nível de escolaridade completo? (A) Nenhum. (B) Ensino Fundamental - 4ª série (antigo 1º Grau menor). (C) Ensino Fundamental - 8ª série (antigo 1º Grau maior). (D) Ensino Médio - Magistério (antigo 2º Grau). (E) Ensino Médio - Outros (antigo 2º Grau). (F) Superior - Licenciatura. (G) Superior - Outros. (H) Pós-Graduação.	Q8 - Das opções abaixo assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade⁶¹ (A) Não completei o Ensino Fundamental (antigo 1º Grau). (B) Ensino Fundamental (antigo 1º Grau). (C) Ensino Médio – Magistério (antigo 2º Grau). (D) Ensino Médio – outros (antigo 2º Grau). (E) Ensino Superior – Pedagogia. (F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras. (G) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática. (H) Ensino Superior – outras Licenciaturas. (I) Ensino Superior – outros.	Q4 - Das opções abaixo, assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade até a graduação. (A) Menos que o Ensino Médio (antigo 2.º grau). (B) Ensino Médio – Magistério (antigo 2.º grau). (C) Ensino Médio – Outros (antigo 2.º grau). (D) Ensino Superior – Pedagogia. (E) Ensino Superior – outras Licenciaturas (F) Ensino Superior – Escola Normal Superior. (G) Ensino Superior – Outros.
	Q4 - Qual é o seu nível de escolaridade específico na área de Administração Escolar? (A) Nenhum. (B) Graduação com habilitação em Administração Escolar. (C) Pós-graduação em Administração Escolar.	Q11- Entre as modalidades de cursos de pós-graduação listadas abaixo, assinale a opção que corresponde ao curso de mais alta titulação que você completou ou está cursando: (A) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação. (B) Aperfeiçoamento (mínimo de 180 horas). (C) Especialização (mínimo de 360 horas). (D) Mestrado Profissionalizante. (E) Mestrado Acadêmico. (F) Doutorado.	Q9 - Indique a modalidade do curso de pós-graduação de mais alta titulação que você possui. (A) Atualização (mínimo de 180 horas). (B) Especialização (mínimo de 360 horas). (C) Mestrado. (D) Doutorado. (E) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação. Q10 - Indique qual a área temática do curso de pós-graduação de mais alta titulação que você possui. (A) Educação, enfatizando Gestão e Administração Escolar. (B) Educação, enfatizando a área pedagógica.

⁶⁰ Importante salientar que em cada uma das questões foram consideradas na análise apenas as respostas válidas. As “não respostas” não foram consideradas.

⁶¹ Nesta questão, as alternativa (A) “Não completei o Ensino Fundamental (antigo 1º Grau)” e (I) “Ensino Superior – outros”. Embora estejam presentes no questionário, não aparecem no banco de dados.

		Q12 - Área temática do curso de pós-graduação: (A) Educação, enfatizando Gestão e Administração Escolar. (B) Educação, enfatizando Área Pedagógica. (C) Outros.	(C) Educação – outras ênfases. (D) Outras áreas que não a Educação. (E) Não se aplica.
Formação continuada	Q5 - Você participou de cursos de capacitação, treinamento ou atualização na área de Administração Escolar entre 1995 e 1997? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 11) Q11 - Você participou de cursos da capacitação, treinamento ou atualização da área de Educação entre 1995 e 1997? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 13)	Q17 - Você participou de alguma atividade de Formação continuada (atualização, treinamento, capacitação, etc) nos últimos dois? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 20.)	Q11 - Você <u>participou</u> de alguma atividade de formação continuada (<u>atualização, treinamento, capacitação</u> etc.) Nos últimos dois anos? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 14)
Experiência	Q13 - Há quantos anos você trabalha no magistério? (A) Menos de 01 ano. (B) De 01 a 05 anos. (C) De 06 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) De 16 a 20 anos. (F) De 21 a 25 anos. (G) De 26 a 30 anos. (H) Mais de 30 anos.	Q22 - Há quantos anos você trabalha em educação? (A) Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) De 16 a 20 anos. (F) Há mais de 20 anos.	Q17 - Há quantos anos você trabalha em educação? (A) Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) Há mais de 15 anos.
	Q14 - Há quantos anos você trabalha em funções administrativas tais como diretor, vice-diretor, secretário de escola, supervisor, coordenador? (A) Menos de 01 ano. (B) De 01 a 02 anos. (C) De 03 a 04 anos. (D) De 05 a 06 anos.	Q21 - Há quantos anos você exerce funções de Direção? Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) Há mais de 15 anos.	Q18 - Há quantos anos você exerce funções de direção? (A) Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) Há mais de 15 anos.

	(E) De 07 a 08 anos. (F) De 09 a 10 anos. (G) De 11 a 15 anos. (H) Mais de 15 anos.		
	Q15 - Há quantos anos você é diretor desta escola? (A) Menos de 01 ano. (B) De 01 a 02 anos. (C) De 03 a 04 anos. (D) De 05 a 06 anos. (E) De 07 a 08 anos. (F) De 09 a 10 anos. (G) De 11 a 12 anos. (H) De 12 a 13 anos. (I) Mais de 13 anos.	Q20 - Há quantos anos você é diretor(a) desta Escola? Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) Há mais de 15 anos.	Q19 - Há quantos anos você é diretor(a) <u>desta escola</u> ? (A) Há menos de 2 anos. (B) De 2 a 4 anos. (C) De 5 a 10 anos. (D) De 11 a 15 anos. (E) Há mais de 15 anos.
Forma de provimento ao cargo	Q17 - Como você assumiu a direção desta escola? (A) Concurso Público. (B) Prova seletiva e eleição. (C) Eleição por colegiado. (D) Eleição pela comunidade escolar (E) Análise e seleção de currículo. (F) Indicação de técnicos. (G) Indicação de políticos.	Q.23 você assumiu a direção desta escola por: Seleção. (B) Só eleição. (C) Seleção e eleição. (D) Indicação de técnicos. (E) Indicação de políticos. (F) Outras indicações. (G) Outra forma.	Q21 - Você assumiu a direção <u>desta escola</u> por: (A) seleção. (B) eleição apenas. (C) seleção e eleição. (D) indicação de técnicos. (E) indicação de políticos. (F) outras indicações. (G) outra forma.

	PERFIL DOS PROCESSOS DE GESTÃO		
	SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Projeto Pedagógico	Q20 - A escola desenvolveu um projeto pedagógico neste ano letivo? (A) Sim, o projeto que a Secretaria de Educação ou o Conselho Estadual de Educação estabeleceu ou sugeriu. (B) Sim, elaborado pela própria escola. (C) Não.	Q31 - Relativamente ao projeto pedagógico desta Escola: (Marque apenas UMA alternativa). (A) Foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação. (B) Foi elaborado por mim. (C) Depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final. (D) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final. (E) Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto. (F) Não sei como foi desenvolvido. (G) Não existe Projeto Pedagógico.	Q30 - Quanto ao Projeto Pedagógico desta escola (Marque apenas uma alternativa) (A) foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação. (B) foi elaborado por mim. (C) depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final. (D) os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final. (E) uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto. (F) foi elaborado de outra maneira. (G) não sei como foi desenvolvido. (H) não existe Projeto Pedagógico.
Conselho escolar	Q27 - A escola contou com a colaboração do Conselho de Escola neste ano? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 31) Q30 – Quantas Vezes o conselho de escola se reuniu este ano? (A) Uma vez por mês. (B) Uma vez por bimestre. (C) Uma vez por semestre. (D) Apenas uma vez. (E) Nenhuma vez	Q25. Conselho de escola é um colegiado, Constituído por representantes da escola e da comunidade, que tem como objetivo acompanhar as atividades escolares. Neste ano, quantas vezes o conselho de sua escola se reuniu? (A) Nenhuma vez. (B) Uma vez. (C) Duas vezes. (D) Três vezes ou mais. (E) Não existe Conselho de Escola.	Q24 - Conselho de escola é um colegiado constituído por representantes da escola e da comunidade que tem como objetivo acompanhar as atividades escolares. Neste ano, quantas vezes o conselho <u>desta escola</u> se reuniu? (A) Uma vez. (B) Duas vezes. (C) Três vezes ou mais. (D) Nenhuma vez. (E) Não existe Conselho de Escola.
	Q28 - Qual é a composição desse Conselho? (A) A direção e representantes dos professores. (B) A direção, representantes dos professores e dos pais. (C) A direção, representantes dos	O conselho de escola está composto por: (Marque SIM ou NÃO em cada linha) Q26. Professores (A) Sim (B) Não Q27. Alunos (A) Sim (B) Não Q28. Funcionários	O conselho de escola é composto por: Q25- Professores (B) Sim (B) Não Q26- Alunos (A) Sim (B) Não Q27 - Funcionários (A) Sim (B) Não

	professores, dos pais e dos alunos. A direção, representantes dos professores e dos alunos.	(A) Sim (B) Não Q29. Pais (A) Sim (B) Não	Q28 - Pais (A) Sim (B) Não
Comunidade	<p>Q60 - Você realizou reuniões com professores e pais ou responsáveis pelos alunos, neste ano letivo? (A) Sim. (B) Não. (Passe para a questão 67)</p> <p>Assuntos tratados nas reuniões com professores e pais ou responsáveis pelos alunos: Q62 - rendimento dos alunos Q63 - disciplina dos alunos (A) Sim (B) Não Q64 - solicitação de recursos para a escola (B) Sim (B) Não Q65 - apresentação da proposta pedagógica da escola (C) Sim (B) Não Q66- palestras sobre temas de interesse da comunidade escolar (D) Sim (B) Não</p>	<p>Q46. Os espaços de sua escola são utilizados para atividades comunitárias? (A) Sim, planejadas apenas pela escola. (B) Sim, planejadas apenas pela comunidade. (C) Sim, planejadas conjuntamente. (D) Não.</p> <p>Neste ano, ocorreram nesta escola: (marque sim ou não em cada linha.) Q48. Eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade (shows, teatro, palestras...). (A) Sim (B) Não Q49. Eventos da escola e destinados à comunidade externa (cursos, práticas esportivas, palestras). (A) Sim (B) Não Q50. Campanhas de solidariedade promovidas pela escola. (A) Sim (B) Não Q51. Campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola. (A) Sim (B) Não Q52. Comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins. (A) Sim (B) Não Q53. Comunidade participando em mutirão para limpeza da escola. (A) Sim (B) Não Q54. Comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola. (A) Sim (B) Não</p>	<p>Q82- Os espaços <u>desta escola</u> são utilizados para atividades comunitárias? (A) Sim, planejadas apenas pela escola. (B) Sim, planejadas apenas pela comunidade. (C) Sim, planejadas conjuntamente (escola e comunidade). (D) Não.</p> <p>Neste ano, ocorreram nesta escola (marque sim ou não em cada linha.) Q84- eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade (shows, teatro, palestras). (A) Sim (B) Não Q85- eventos da escola e destinados à comunidade externa (cursos, práticas esportivas, palestras). (A) Sim (B) Não Q86 - campanhas de solidariedade promovidas pela escola. (A) Sim (B) Não</p> <p>Q87- campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola. (A) Sim (B) Não Q88- comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins. (A) Sim (B) Não Q89 - comunidade participando em mutirão para limpeza da escola. (A) Sim (B) Não Q90- comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola. (A) Sim (B) Não</p>

4.3 Perfil do gestor

O perfil dos dirigentes escolares será analisado em relação aos seguintes aspectos: e forma de provimento ao cargo, formação inicial, formação continuada, experiência na educação e em funções de gestão. Faremos uma análise comparativa entre os dados dos três questionários, cruzando a variável que se quer estudar com as regiões brasileiras. Quando necessário os dados serão analisados também por Estado.

4.3.1 Forma de provimento ao cargo

A forma como os diretores assumiram a direção das escolas, conforme vimos no capítulo dois deste trabalho são indicativas das diferentes formas de compreensão do trabalho do dirigente escolar. Conforme afirma Paro (2003):

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (p. 7-8)

Assim, entendemos que subjacente às indicações políticas está uma compreensão da gestão escolar que se aproximaria do modelo patrimonial. Entendemos que a forma de escolha de dirigentes escolares através de concurso público ou através de algum mecanismo de aferição da competência técnica dos candidatos é configurada como um modelo de gestão que se aproxima da compreensão gerencial. O processo de escolha através de eleição se constitui na forma mais democrática de entender esta função na escola. Há ainda o processo misto de escolha dos dirigentes escolares que, envolve princípios democráticos e gerenciais, uma vez que há a participação da comunidade na escolha, mas há também uma preocupação com a aferição da competência técnica dos diretores escolares. E, objetivando identificar a influência da gestão gerencial no perfil do gestor e dos processos de gestão escolar, a análise do processo misto separado dos demais modelos de gestão poderá nos oferecer informações relevantes sobre a questão em estudo. Por isso optamos por analisar separadamente esta forma de provimento ao cargo, procurando identificar como se comporta este modelo de escolha nos três anos em estudo.

Para a análise deste aspecto as alternativas de resposta foram recodificadas, conforme mostra o quadro:

QUADRO 6: RELAÇÃO ENTRE AS FORMAS DE PROVIMENTO AO CARGO DE DIRETOR E OS MODELOS DE GESTÃO

Modelos	SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Democrática	- Eleição por colegiado - Eleição comunidade escolar	- Só eleição	- Eleição apenas
Processo misto	- Prova seletiva e eleição	- Seleção e eleição	- Seleção e eleição
Gerencial	- Concurso público - Análise e seleção de currículo ⁶²	- Seleção	- Seleção
Patrimonial	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos - Outras indicações	- Indicação de técnicos - Indicação de políticos - Outras indicações

Fonte: Elaborado pela autora

Os dados apontam, em relação às formas de provimento ao cargo de diretor, uma diminuição gradativa da forma mais democrática de escolha de diretores que é através da eleição. Em 1997 o percentual de escolas brasileiras que escolhiam seus diretores através de eleição era de 35,5%. Em 2003, o percentual cai em todas as regiões e na média nacional 26,8% escolhem os diretores desta forma. Em 2007 diminui ainda mais, ficando em 24,7%. Neste último ano, contudo, o percentual de diretores eleitos não cai em todas as regiões, no Sul e Centro-Oeste há inclusive um aumento significativo chegando, na região Sul a 53,5% e na região centro-Oeste a 57,1% que, em 2003, ficava em torno de 42% nas duas regiões.

O percentual de diretores escolhidos através de formas patrimonialistas caracterizadas pelas indicações manteve-se praticamente o mesmo em 1997 (47,2%) e em 2003 (47,1%). No ano de 2007 apresenta uma queda de aproximadamente 5%, chegando a 42% o percentual de escolas brasileira que escolhem seus diretores desta forma. Apesar desta diminuição o percentual de diretores indicados continua sendo significativamente maior do que o de diretores eleitos. Em relação à forma gerencial de escolha observa-se que de 1997 até 2003 o percentual diminuiu de 11% para 6,1% e em 2007 aumentou para 10,7%.

O que chama a atenção é que cresceu o modelo misto de escolha de diretores escolares que em 1997 era de 6,3% e em 2003 passou para 14,7% e em 2007 era de 14,9%. Conforme é possível observar nas tabelas 4.1 4.2 e 4.3, que seguem:

⁶² Optamos por classificar esta forma de escolha como gerencial, em função de que, em tese, na análise de currículo estão sendo avaliados os conhecimentos, a formação, a experiência, etc. dos candidatos. Contudo, a análise de currículo poderia representar também uma forma de escolha sintonizada com o modelo patrimonial, uma vez que pode apenas cumprir o papel de legitimar uma indicação, sem significar, de fato, uma análise da competência técnica do candidato.

TABELA 1: SAEB 1997 – FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Democrática	N	89	128	102	68	102	489
	% Região	22,3%	28,5%	45,1%	59,1%	54,0%	35,5%
Mista	N	11	26	27	4	19	87
	% Região	2,8%	5,8%	11,9%	3,5%	10,1%	6,3%
Gerencial	N	43	44	38	13	14	152
	% Região	10,8%	9,8%	16,8%	11,3%	7,4%	11,0%
Patrimonial	N	257	251	59	30	54	651
	% Região	64,3%	55,9%	26,1%	26,1%	28,6%	47,2%
Total	N	400	449	226	115	189	1379
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 1: SAEB 2003 - FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Democrática	N	106	149	191	252	194	892
	% Região	19,8%	12,9%	32,5%	42,4%	42,0%	26,8%
Mista	N	64	204	87	75	61	491
	% Região	12,0%	17,7%	14,8%	12,6%	13,2%	14,7%
Gerencial	N	45	69	55	12	21	202
	% Região	8,4%	6,0%	9,4%	2,0%	4,5%	6,1%
Patrimonial	N	291	680	198	238	163	1570
	% Região	54,4%	58,9%	33,7%	40,0%	35,3%	47,1%
Outras	N	29	52	56	18	23	178
	% Região	5,4%	4,5%	9,5%	3,0%	5,0%	5,3%
Total	N	535	1154	587	595	462	3333
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003

TABELA 2: PROVA BRASIL 2007 – FORMA DE PROVIMENTO À FUNÇÃO DE DIREÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Democrática	N	289	2144	3589	6072	2694	14788
	% Região	5,8%	13,1%	16,0%	53,5%	57,1%	24,7%
Processo misto	N	457	2337	4717	904	503	8918
	% Região	9,1%	14,3%	21,0%	8,0%	10,7%	14,9%
Gerencial	N	917	908	4300	174	144	6443
	% Região	18,3%	5,5%	19,1%	1,5%	3,1%	10,7%
Patrimonial	N	3077	10421	6495	3949	1217	25159
	% Região	61,3%	63,6%	28,9%	34,8%	25,8%	42,0%
Outras formas	N	283	567	3361	258	162	4631
	% Região	5,6%	3,5%	15,0%	2,3%	3,4%	7,7%
Total	N	5023	16377	22462	11357	4720	59939
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Observa-se que o fato de ter aumentado o percentual de diretores escolhidos através de modelos mistos é indicativo da busca de critérios referentes à competência técnica destes profissionais como pré-requisito para assumir a função de direção nas escolas públicas. Este aspecto parece ter sido muito importante durante este período, pois se somarmos a forma mista com a que chamamos aqui de gerencial e que também usa critérios da aferição da competência técnica veremos que este percentual cresceu gradativamente no período analisado. Em 1997, o percentual era de 17,3%, em 2003 passou para 20,8% e em 2007 chegou a 25,6%. Enquanto isso, como vimos anteriormente, o percentual de diretores eleitos caiu e as indicações não tiveram uma variação significativa no percentual.

Diante desse quadro, destacamos que o principal elemento que parece ter causado efeito sobre o perfil do gestor escolar no período analisado foi a inserção de critérios de análise da competência técnica dos candidatos a diretor das escolas públicas, que repercutiu especialmente sobre a escolha por eleição, portanto sobre a forma mais democrática. Enquanto que as formas patrimonialistas, que chamamos aqui as indicações, não sofreram grande impacto, mantendo-se acima de 40%. A região Norte foi a que mais diminuiu o percentual de diretores eleitos. Em 1997 era de 22,3% e em 2007 passou para 5,8%.

A forma de provimento ao cargo que denominamos aqui de gerencial supõe única e exclusivamente o conhecimento técnico inerente a função de diretor como critério para a sua escolha. O modelo misto admite também a eleição, desde que seja atestada primeiramente a competência do candidato. Esse critério está relacionado à compreensão gerencial de gestão, que exige um gestor capacitado, com conhecimento específico da área administrativa na qual irá atuar. Lembramos que um dos objetivos da reforma na educação no Brasil na década de

1990 foi a construção do processo de descentralização que acabou levando para as escolas uma demanda administrativa muito grande, exigindo de seus gestores conhecimentos específicos para lidar com estas questões. A descentralização financeira, principalmente, encarregou as escolas de tarefas que antes eram resolvidas centralizadamente, na gestão dos sistemas de ensino, como é o caso, por exemplo, das licitações que começaram a ser realizadas nas escolas para aquisição de materiais diversos.

Diante disso, observa-se que parece haver a necessidade de introdução de critérios técnicos centrados apenas na dimensão administrativa da gestão e que a eleição por si só não seria capaz de garantir, por isso a introdução de processos mistos de escolha de diretores. Ao destacar apenas a face técnica da gestão ignora-se a dimensão pedagógica dos processos democráticos e o potencial de transformação inerente a eles.

Quanto às formas patrimonialistas de escolha dos dirigentes escolares chama a atenção o fato de haver pouca mudança neste percentual durante esta década (1997 – 2007), quando analisamos o Brasil como um todo. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual ultrapassa 60% em 2007. Diante disso nos perguntamos: por que nem a introdução do princípio da gestão democrática na CF de 1998 e na LDB 9394/96 e nem a inserção de critérios de avaliação da competência técnica dos candidatos a diretores escolares conseguiram acabar com as indicações no Brasil como um todo, mas especialmente nas duas regiões citadas, cujo percentual aumentou de 2003 até 2007? Por que o crescimento do percentual de diretores que chegaram ao cargo através das formas mistas e puramente gerenciais de escolha dos dirigentes escolares causaram a diminuição do percentual de diretores eleitos e não do percentual de diretores indicados?

Em relação ao último questionamento é importante salientarmos que o neoliberalismo, fundamento da gestão gerencial, não se coloca declaradamente contra a democracia, pelo contrário se diz democrático também. Entretanto, os princípios da gestão democrática, como a participação, por exemplo, aparecem ressignificados na democracia de cunho gerencial, conforme discutido no capítulo três. A participação torna-se não mais um mecanismo de fortalecimento da sociedade civil, de ampliação dos direitos de cidadania, mas a favor da gestão eficiente e eficaz. A democracia gerencial (TATAGIBA, 2006) nega a dimensão política da participação ao incentivar ações individuais, contribuições pessoais e o estabelecimento de parcerias. Nas palavras de Tatagiba (2006):

Nos marcos da democracia gerencial, a participação despede-se de seu potencial transformador por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizontes de expectativas, não é a “partilha do poder de governar”, mas a dissolução deste poder na gerência eficiente (p. 145).

Assim, o crescimento da forma mista de escolha de diretores parece materializar os princípios da democracia gerencial. Por um lado, a aferição da competência técnica dos candidatos a diretores de escola seria capaz de garantir as condições necessárias para que o diretor administre de forma eficiente e eficaz os recursos humanos e materiais que estarão a sua disposição. Por outro lado, a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, porém participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma legitimação do que de uma participação democrática propriamente dita. O que significa dizer, que mais importante do que a participação da comunidade na escolha é saber se o diretor é competente tecnicamente para a função, pois isso é o que vai garantir o “sucesso” da gestão. Assim, a forma de escolha de diretores através do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial. E, diante disso, é razoável concluirmos que a diminuição da forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares que é a eleição, deu lugar à outra forma de democracia: a democracia gerencial.

O processo democrático-gerencial que ocorre na forma de escolha tende a ser o fundamento da gestão escolar desenvolvida por estes diretores. E, o crescimento no percentual desta forma de provimento dos dirigentes escolares nos dez anos analisados parece apontar para uma aceitação dos processos mistos de escolha do que dos processos puramente gerencial que utilizam como instrumento o concurso público ou a análise de currículo, etc. Parece não ser questionável o caráter democrático dos processos mistos de escolha de diretores e dessa forma, compreende-se a lógica perversa que tende a reduzir o avanço do projeto democrático e participativo de sociedade gestado nos anos 1980 e legitimado pela CF de 1988, quando o substituiu em certa medida pela democracia gerencial.

Em relação aos altos percentuais de diretores indicados que se verificou no período em estudo e que caracterizam a forma de gestão regida pelo patrimonialismo e, portanto por relações clientelistas, Mendonça (2001) afirma que, historicamente:

A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público (p. 88).

A pouca variação em relação aos percentuais de diretores indicados por políticos ou por técnicos que se manteve a cima de 40% nos três momentos estudados, se deu provavelmente porque os prefeitos e governadores conhecem o peso políticos que os diretores escolares carregam historicamente no Brasil e, por isso, não abrem mão de indicá-los. A

forma patrimonial de provimento ao cargo de diretores escolares pareceu impermeável ao movimento pela democratização da gestão escolar, à reforma gerencial da década de 1990 e a todas as críticas que vem sendo construídas academicamente por estudiosos do campo das políticas educacionais desde longa data.

Nas formas patrimoniais de provimento ao cargo de diretores assim como na forma gerencial e em certa medida também nos processos mistos há certo nível de controle do sistema sobre a escola, no sentido de que o diretor que chegou a função por uma dessas formas o fez porque foi indicado por alguém ou porque correspondeu aos critérios determinados e legitimados pelo sistema. Enquanto que no processo eletivo esse controle perde a força uma vez que a eleição configura a divisão do poder centralizado para outras instâncias sociais, no caso a escola. Portanto, a eleição diminui o poder das instâncias superiores sobre a escola. O compromisso do diretor eleito desloca-se para a comunidade (PARO, 2003). Daí certamente decorre a resistência na implementação de processos mais democráticos de escolha dos dirigentes escolares.

Nesse sentido a introdução da gestão gerencial na educação parece ter contribuído mais para a introdução de mecanismos de controle sobre a escola do que para a efetivação da gestão democrática no sentido da divisão do poder e do envolvimento da comunidade com a gestão da escola. Conforme veremos mais adiante o envolvimento da comunidade na concepção gerencial se resume na colaboração no nível da execução de tarefas sem que isso signifique de fato uma divisão do poder e a construção da autonomia da escola no sentido democrático.

4.3.2 Formação inicial

Em 1997 a maioria dos diretores das escolas públicas brasileiras possuía curso superior em licenciatura (41,4%) ou, além da graduação eram formados também em cursos de pós-graduação (23,5%), ou no curso de magistério, em nível médio (20,6%). Os diretores formados em outros cursos superiores somavam 7,9%. Portanto, os diretores eram majoritariamente formados para atuar na área da educação.

TABELA 3: SAEB 1997 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE COMPLETO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Qual o seu nível de escolaridade completo?	Nenhum	N	0	0	1	0	0	1
		% Região	,0%	,0%	,4%	,0%	,0%	,1%
	Ensino F.-4ª série	N	0	3	2	0	7	12
		% Região	,0%	,7%	,9%	,0%	3,6%	,9%
	Ensino F. -8ª série	N	3	8	0	0	0	11
		% Região	,7%	1,8%	,0%	,0%	,0%	,8%
	Ensino Médio Magistério	N	97	120	40	10	19	286
		% Região	24,2%	26,6%	17,6%	8,7%	9,8%	20,6%
	Ensino médio outros	N	22	28	12	3	3	68
		% Região	5,5%	6,2%	5,3%	2,6%	1,5%	4,9%
	Superior licenciatura	N	165	199	79	52	80	575
		% Região	41,1%	44,1%	34,8%	45,2%	41,2%	41,4%
	Superior outros	N	22	31	44	6	6	109
		% Região	5,5%	6,9%	19,4%	5,2%	3,1%	7,9%
	Pós-Graduação	N	92	62	49	44	79	326
		% Região	22,9%	13,7%	21,6%	38,3%	40,7%	23,5%
Total	N		401	451	227	115	194	1388
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Na análise por região, observa-se que as regiões Norte e Nordeste lideram o percentual de diretores com formação em nível médio, com destaque para o curso de magistério. Norte 24,2% e Nordeste 26,6%. O percentual de diretores formados no ensino médio sem habilitação para o magistério também é ligeiramente maior nestas duas regiões.

Em todas as regiões predomina o número de diretores formados em licenciatura: Sul 45,2%, Nordeste 44,1%, Centro Oeste (41,2%), Norte (41,1%) e Sudeste que apresenta o menor percentual de diretores com esta formação (34,8%), em compensação o Sudeste é a região que apresenta o maior percentual de diretores formados em outros cursos superiores (19,4%). Em relação à formação em pós-graduação as regiões Sul e Centro-Oeste se destacam com os maiores percentuais: 38,3% e 40,7%, respectivamente, enquanto que na Região Norte o percentual é de 22,9%, no Sudeste 21,6% e Nordeste possui o menor percentual 13,7%.

Em síntese, em 1997 em relação à formação a maioria dos diretores era formada em cursos de licenciatura. A questão, entretanto, não nos permite identificar quantos pedagogos estão entre os licenciados. Havia também um número significativo de diretores, cuja formação se deu apenas no ensino médio, a maioria deles formados em cursos de Magistério. Estes estavam concentrados em grande parte nas regiões Norte e Nordeste. Menos de 1/4 dos diretores tinha formação em pós-graduação.

De acordo com os dados do SAEB de 2003, ocorreram algumas mudanças no perfil da formação inicial dos diretores escolares, conforme é possível observar na tabela 4.5

TABELA 4: SAEB 2003 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Das opções abaixo assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade	Ensino Fund.	N	0	1	0	0	0	1
	Incompleto	% Região	,0%	,1%	,0%	,0%	,0%	,0%
	Ensino Fundamental	N	1	3	1	2	1	8
		% Região	,2%	,3%	,2%	,4%	,3%	,3%
	Ensino Médio Magistério	N	94	167	57	26	17	361
		% Região	19,1%	16,4%	11,2%	5,2%	4,4%	12,4%
	Ensino Médio outros	N	20	38	9	8	6	81
		% Região	4,1%	3,7%	1,8%	1,6%	1,5%	2,8%
	Ensino Superior – Pedagogia	N	194	344	220	190	205	1153
		% Região	39,4%	33,8%	43,4%	37,7%	52,6%	39,6%
	Ensino Superior - Lic. em Letras	N	56	143	68	74	49	390
		% Região	11,4%	14,1%	13,4%	14,7%	12,6%	13,4%
	Ensino Superior - Lic. Matemática	N	19	46	34	35	14	148
		% Região	3,9%	4,5%	6,7%	6,9%	3,6%	5,1%
	Ens. Sup. outras licenciaturas	N	108	275	118	169	98	768
		% Região	22,0%	27,0%	23,3%	33,5%	25,1%	26,4%
Total			492	1017	507	504	390	2910
			100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

Em 2003, o percentual de diretores que tinha apenas a formação em nível médio diminuiu em todas as regiões, no caso do curso de magistério o percentual passou de 20,6% em 1997 para 12,4% em 2003. Entretanto, as regiões Norte e Nordeste continuam apresentando o maior percentual de diretores com esta formação. A média nacional dos que tinham outros cursos de ensino médio passou de 4,9% para 2,8%. Aumentou consideravelmente o número de diretores com formação em ensino superior, em 2003 chegou a 84,5%. Dentre os cursos superiores, Pedagogia é o curso predominante em todas as regiões. Porém, quando comparamos a formação em Pedagogia com o percentual de diretores formados em licenciaturas, na média nacional, observamos que o percentual de licenciados é maior.

Em síntese, no ano de 2003 observa-se que diminuiu o percentual nacional de diretores com formação apenas em nível médio e aumentou o percentual de formação no ensino superior, com predomínio das licenciaturas.

TABELA 5: PROVA BRASIL 2007 - NÍVEL DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Das opções abaixo assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade	Menos que o Ensino Médio	N	4	14	2	6	1	27
		% Região	,1%	,1%	,0%	,1%	,0%	,0%
	Ensino Médio – Magistério	N	235	1949	567	232	67	3050
		% Região	4,7%	11,9%	2,5%	2,0%	1,4%	5,1%
	Ensino Médio - Outros	N	41	331	139	66	43	620
		% Região	,8%	2,0%	,6%	,6%	,9%	1,0%
	Pedagogia	N	2171	5551	9560	3470	1864	22616
		% Região	43,1%	33,8%	42,9%	30,6%	39,7%	37,8%
	Licenciatura	N	1597	5937	7490	4910	1900	21834
		% Região	31,7%	36,1%	33,6%	43,3%	40,4%	36,5%
	Normal Superior	N	316	386	599	316	44	1661
		% Região	6,3%	2,3%	2,7%	2,8%	,9%	2,8%
	Superior – Outros	N	671	2262	3946	2346	780	10005
		% Região	13,3%	13,8%	17,7%	20,7%	16,6%	16,7%
Total			5035	16430	22303	11346	4699	59813
			% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL, 2007, MEC/INEP, 2007.

Em 2007, o percentual de diretores com formação em nível médio apenas, diminuiu ainda mais em todas as regiões e aumentou o número de diretores com formação em ensino superior. O que é interessante notar em 2007 é que o percentual de diretores formados em licenciaturas diminuiu em relação a 2003, passando para (36,5%). Em 2007 o percentual de diretores formados em pedagogia passa a ser maior do que o percentual de diretores formados em outras licenciaturas e o número de diretores que se formaram em outros cursos superiores que não correspondem à área da educação aumentou consideravelmente de 1997 para 2007. Antes o percentual era de 7,9%, em 2007 passou para 16,7%. A região Sul, em 2007 concentrava o maior número de diretores com esta formação (20,7%), em seguida estava o Sudeste (17,7%), Centro Oeste (16,6%), Nordeste (13,8%) e Norte (13,3%).

O que podemos observar em relação ao aspecto da formação é que em 2007 praticamente desapareceu o percentual de diretores formados apenas no ensino fundamental. Diminuiu também, em todas as regiões, o número de diretores com formação apenas em nível médio e aumentou acentuadamente o percentual de diretores com formação em nível superior. Em 1997 o percentual de diretores que possuía este nível de ensino era de 72,8%, em 2003 era de 84,5% e em 2007 passou para 93,8%.

É provável que esse fato decorra de uma exigência da própria LDB 9394/96, no que diz respeito à formação docente para atuar na educação básica. O artigo 62º da referida Lei declara que a formação de professores para atuar nesta etapa de ensino deverá se dar em nível superior, embora em 1996 ainda se admitisse a formação de professores para a educação

infantil e séries iniciais em nível médio, o que foi modificado pelo decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999 que estabelece que a formação docente para atuar na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental deverá se dar preferencialmente em cursos Normais Superiores. Isso se refletiu também na formação dos diretores escolares, embora o percentual de diretores com formação no curso Normal Superior seja bem pequeno se comparado com a formação em pedagogia ou em outras licenciaturas. O que apontam os dados é que a exigência da Lei, em relação à formação de professores em nível superior, provocou um impacto que pode ser notado também na formação dos dirigentes escolares, com o aumento considerável de diretores que passaram a ter formação em nível superior em 2007.

A seguir apresentamos um quadro que nos permite verificar as mudanças no perfil de formação dos diretores entre 1997 e 2007.

QUADRO 7: FORMAÇÃO INICIAL DOS DIRETORES EM 1997, 2003 E 2007.

Formação/Ano	1997⁶³	2003	2007
Menos que o Ensino Médio	1,8%	0,3%	0,0%
Ensino Médio incluindo magistério	25,5%	15,2%	6,1%
Pedagogia	Incluído nas licenciaturas	39,6%	37,8% + Normal Superior = 40,6%
Licenciaturas	41,4% ⁶⁴	44,9%	36,5%
Outros cursos superiores	7,9%	-	16,7%

Fonte: Elaborado pela autora.

O que se observa é que em 2003, a formação em pedagogia, curso que, em tese, oferece uma formação mais voltada para o conhecimento da estrutura e organização da escola, não era predominante no perfil dos diretores escolares, sugerindo que a formação técnica como requisito para atuar na direção das escolas, defendida pelos estudos clássicos da administração escolar e que é ressaltada também, e com certa ênfase, pela concepção gerencial de gestão, não parecia ser relevante. De acordo com estudo realizado por Souza (2007), nem nas escolas de 4ª série onde os pedagogos são maioria, a formação em pedagogia predominava. Porém, a partir de 2003 observa-se uma mudança neste perfil. Embora o percentual de diretores formados em pedagogia tenha diminuído em 1,8%, o percentual de diretores licenciados diminuiu ainda mais e aumentou consideravelmente (se comparado com 1997) o percentual de diretores formados em outras áreas. O questionário, entretanto, não nos

⁶³ No questionário do SAEB de 1997, a pergunta é: “Qual o seu nível de escolaridade completo?” e isso inclui também a formação em pós-graduação que soma 23,5%. Deste percentual de diretores não é possível saber qual foi o curso superior que concluíram. Por isso, em relação ao curso superior cursado pelos diretores não é possível comparar os dados de 1997 com os demais anos. Nos demais questionários a pergunta objetiva verificar o nível de formação até a graduação. A formação em pós-graduação é verificada em outra questão.

⁶⁴ É provável que neste percentual estejam incluídos também os formados em pedagogia. E, pelo motivo destacado na nota anterior, esse percentual não contempla a totalidade dos diretores formados em licenciatura.

permite averiguar qual é a área de formação destes profissionais, mas sabe-se que não é na área da educação. A diminuição significativa no percentual de diretores com formação em licenciaturas pode indicar uma tendência especialmente a partir de 2003 em se exigir formação especializada para atuar na gestão das escolas e isso favoreceria, por um lado, os pedagogos e por outro, a entrada de pessoas formadas em outras áreas, que possivelmente apresentem algum tipo de formação técnica que lhes permite, na lógica da gestão gerencial, assumir a função de direção nas escolas públicas.

Uma hipótese que poderia explicar o crescimento no percentual de diretores formados em outras áreas é a de que os diretores que tinham formação em nível médio prosseguiram seus estudos em outros cursos superiores com a intenção de migrar para outras áreas, porém a função de chefia e os benefícios provindos dela lhes motivaram a permanecer na área da educação, uma vez que: “à função do diretor corresponde um determinado conjunto de recompensas, que se traduz ou no reconhecimento da sua autoridade, prestígio político, ou na forma de melhorias salariais, ou ainda melhores condições de trabalho, com horários mais flexíveis, menos cobranças, menores dissabores com o trabalho” (SOUZA, 2007, p. 198).

Outra hipótese é de que, de fato houve a entrada de profissionais de outras áreas para atuar em funções administrativas nas escolas públicas em decorrência de incentivos da política educacional. Esta última hipótese vai ao encontro das orientações presentes no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que possuía claras orientações neoliberais e seguia o modelo administrativo gerencial. O plano afirma a necessidade de profissionalização da administração educacional para a melhoria dos níveis de qualidade do ensino. Esta profissionalização deveria ocorrer tanto nas ações do Ministério da Educação como nos demais níveis da administração educativa, como, por exemplo, na ação nos estabelecimentos de ensino. De acordo com o Plano:

Esta profissionalização implica a definição de competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais, como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável. A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade (BRASIL, 1994, p. 50).

Diante desta orientação parece-nos provável que o aumento do percentual de profissionais formados em outras áreas na direção das escolas públicas está relacionado com a aplicação dos princípios da gestão gerencial na educação. Na concepção gerencial a face administrativa da gestão escolar tem um peso maior do que a sua dimensão pedagógica e sendo assim, essa função não precisa necessariamente, ser exercida por um professor,

bastando a competência técnica para a função. Este aumento ocorreu em todas as regiões com exceção do Sudeste. Vejamos:

QUADRO 8: DIRETORES BRASILEIROS FORMADOS EM OUTROS CURSOS SUPERIORES EM 1997 E 2007

Regiões/Anos	1997	2007
Norte	5,5%	13,3%
Nordeste	6,9%	13,8%
Sudeste	19,4%	17,7%
Sul	5,2%	20,7%
Centro-Oeste	3,1%	16,6%

Fonte: Elaborado pela autora

As regiões Sul e Centro-Oeste são as que apresentavam em 2007, o maior percentual de diretores formados em outras áreas e são também as duas regiões nas quais este percentual mais cresceu. Assim, nos parece pertinente verificar este crescimento nos Estados, pois é provável que este fato seja decorrência da política educacional.

TABELA 6: PROVA BRASIL 2007 - FORMAÇÃO EM OUTROS CURSOS SUPERIORES POR ESTADOS NAS REGIÕES SUL E CENTRO-OESTE

				Superior outros 2007
SUL	SIGLA_UF	PR	N	710
			%Formação	30,3%
	RS	N		1117
			%Formação	47,6%
	SC	N		519
			%Formação	22,1%
	Total		N	2346
			%Formação	100,0%
CENTRO-OESTE	SIGLA_UF	GO	N	378
			%Formação	48,5%
	MS	N		226
			%Formação	29,0%
	MT	N		176
			%Formação	22,6%
	Total		N	780
			%Formação	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Na região Sul o estado que possuía o maior percentual de diretores formados em outros cursos superiores em 2007 era o RS com 47,6% e em seguida o PR com 30,3% e na região Centro - Oeste destaca-se o estado de Goiás com 48,5%.

Na região Sul especialmente no estado do Rio Grande do Sul, que apresenta o maior percentual na região, observou-se que de 1991 até 1994 foi governando pelo PDT e de 1995-

1998 período de elaboração e de início da Reforma do Estado brasileiro, o governo do RS era comandado por Antonio Britto (PMDB) que pertencia a base de apoio do governo federal. No estado do Paraná de acordo com estudo realizado por Tavares (2004), durante o governo Lerner (PDT/PFL) (1995- 1998 e 1999-2003) foram realizadas diversas mudanças que viabilizaram a inserção de princípios gerenciais na gestão da educação pública. Na região Centro-Oeste o estado de Goiás de 1994 a 1998 foi governando pelo PMDB e desde 1999 é governando pelo PSDB, partido do governo federal na época. Tal condição pode ser levantada como hipótese explicativa para o favorecimento da rápida implementação, nestes estados, da reforma educacional pensada em nível federal. Como a reforma incidiu fortemente sobre a gestão, focalizando a sua dimensão técnica em detrimento da face pedagógica isso pode ter favorecido a inserção de pessoas formadas em outras áreas para atuar na educação como dirigentes de escolas.

Quando relacionamos a formação inicial dos diretores com as formas de provimento ao cargo verificamos que no modelo democrático, a formação dos diretores tende a ser na área específica da sua formação docente, predominando a formação em licenciaturas, esta tendência também se observa no modelo misto. No modelo gerencial tende a ser um pouco maior o percentual de formados em pedagogia. No modelo patrimonial não se observa a predominância significativa de um determinado tipo de formação. Entretanto, verifica-se que os diretores menos qualificados chegam à função na maior parte das vezes através de formas patrimonialistas⁶⁵. Talvez porque a formação não seja o critério mais relevante nestas formas de provimento. Outra explicação para isso poderia ser a grande concentração nas regiões Norte e Nordeste de diretores com formação apenas no ensino médio, regiões nas quais ocorrem os maiores percentuais de diretores indicados. Entretanto, nas demais regiões, onde o percentual de diretores com essa formação é menor, também tende a ser alto o percentual de indicações entre estes diretores.

A seguir apresentamos duas tabelas que pretendem mostrar a relação entre as formas de provimento ao cargo e a formação dos diretores em 2003 e 2007⁶⁶

⁶⁵ **Em 1997** chegaram a função através de formas patrimoniais de escolha: 83,3% dos diretores com o E.F até a 4ª série; 60% dos diretores com o E. F. 8ª série; 55,8% com E.M. Magistério e 59,7% com E. M. outros. **Em 2003** chegaram a função através de indicações 100% dos diretores com E. F incompleto, 71% dos diretores com E. F. completo, 74,5% com Ensino médio Magistério e 81,8% com E. M. outros. **Em 2007** a situação se repete. Dos diretores com formação menor do que o E. M. 78,1% chegou a função através de formas patrimonialistas; 80,3% dos formados em cursos de magistério de nível médio e 68,8% dos que se formaram em outros cursos de E. M também chegam à função dessa forma (Dados obtidos através do cruzamento entre as formas de provimento ao cargo e a formação dos diretores).

⁶⁶ Não faremos esta relação com os dados de 1997, por não permitirem comparação, especialmente em relação à formação no ensino superior. Faremos uso dos dados de 1997 apenas em relação à formação em outros cursos superiores para podermos comparar com 2007.

TABELA 7: SAEB 2003 – FORMA DE PROVIMENTO E ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO

			Provimento ao cargo					Total
			Democrática	Mista	Gerencial	Patrimonial	outras	
Assinale seu nível de escolaridade, até a graduação.	Não completei o Ensino Fundamental	N	0	0	0	1	0	1
		% Escol.	,0%	,0%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
		% Prov.	,0%	,0%	,0%	,1%	,0%	,0%
	Ensino Fundamental	N	2	0	0	5	1	8
		% Escol.	25,0%	,0%	,0%	62,5%	12,5%	100,0%
		% Prov.	,3%	,0%	,0%	,4%	,7%	,3%
	Ensino Médio – Magistério	N	49	28	9	251	22	359
		% Escol.	13,6%	7,8%	2,5%	69,9%	6,1%	100,0%
		% Prov.	6,4%	6,9%	5,2%	17,9%	14,7%	12,4%
	Ensino Médio – outros	N	5	7	2	63	4	81
		% Escol.	6,2%	8,6%	2,5%	77,8%	4,9%	100,0%
		% Prov.	,7%	1,7%	1,2%	4,5%	2,7%	2,8%
	Ensino Superior - Pedagogia	N	283	166	91	533	67	1140
		% Escol.	24,8%	14,6%	8,0%	46,8%	5,9%	100,0%
		% Prov.	37,2%	40,7%	52,9%	38,1%	44,7%	39,4%
	Ensino Superior - Lic. em Letras	N	130	62	19	161	18	390
		% Escol.	33,3%	15,9%	4,9%	41,3%	4,6%	100,0%
		% Prov.	17,1%	15,2%	11,0%	11,5%	12,0%	13,5%
	Ensino Superior - Lic. em Matemática	N	59	22	8	51	7	147
		% Escol.	40,1%	15,0%	5,4%	34,7%	4,8%	100,0%
		% Prov.	7,8%	5,4%	4,7%	3,6%	4,7%	5,1%
	Ensino Superior - Outras licenc.	N	233	123	43	334	31	764
		% Escol.	30,5%	16,1%	5,6%	43,7%	4,1%	100,0%
		% Prov.	30,6%	30,1%	25,0%	23,9%	20,7%	26,4%
Total		N	761	408	172	1399	150	2890
		% Escol.	26,3%	14,1%	6,0%	48,4%	5,2%	100,0%
		% Prov.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 8: PROVA BRASIL 2007 – FORMA DE PROVIMENTO E ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO

			Provimento					Total
			Democrática	Misto	Gerencial	Patrimonial	Outras	
Das opções abaixo, assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade até a graduação.	Menos que o Ensino Médio	N	3	4	0	25	3	35
		% Escolaridade	8,6%	11,4%	,0%	71,4%	8,6%	100,0%
		% Provimento	,0%	,0%	,0%	,1%	,1%	,1%
	Ensino Médio - Magistério	N	302	187	99	2401	141	3130
		% Escolaridade	9,6%	6,0%	3,2%	76,7%	4,5%	100,0%
		% Provimento	2,0%	2,1%	1,5%	9,1%	3,1%	5,1%
	Ensino Médio - Outros	N	105	42	42	416	44	649
		% Escolaridade	16,2%	6,5%	6,5%	64,1%	6,8%	100,0%
		% Provimento	,7%	,5%	,7%	1,6%	1,0%	1,1%
	Pedagogia	N	4729	2882	3227	10112	2144	23094
		% Escolaridade	20,5%	12,5%	14,0%	43,8%	9,3%	100,0%
		% Provimento	31,6%	32,2%	50,4%	38,4%	46,7%	37,7%
	Licenciatura	N	6635	4007	1818	8645	1320	22425
		% Escolaridade	29,6%	17,9%	8,1%	38,6%	5,9%	100,0%
		% Provimento	44,3%	44,8%	28,4%	32,9%	28,8%	36,6%
	Normal Superior	N	313	195	97	991	66	1662
		% Escolaridade	18,8%	11,7%	5,8%	59,6%	4,0%	100,0%
		% Provimento	2,1%	2,2%	1,5%	3,8%	1,4%	2,7%
	Superior - Outros	N	2899	1628	1121	3718	871	10237
		% Escolaridade	28,3%	15,9%	11,0%	36,3%	8,5%	100,0%
		% Provimento	19,3%	18,2%	17,5%	14,1%	19,0%	16,7%
Total		N	14986	8945	6404	26308	4589	61232
		% Escolaridade	24,5%	14,6%	10,5%	43,0%	7,5%	100,0%
		% Provimento	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Pode-se observar que a formação em licenciatura diminuiu em todas as formas de provimento ao cargo, inclusive na mais democrática. Entretanto, a diminuição maior foi entre os diretores escolhidos de forma gerencial. A formação em Pedagogia com exceção da forma patrimonial que inclusive apresentou um pequeno aumento, nas demais apresentou uma diminuição, porém diminuiu menos que a formação em licenciaturas. O modelo gerencial de escolha de diretores foi o que manteve a formação em pedagogia acima dos 50% e a que mais diminuiu o percentual de diretores licenciados, acentuando a tendência que apontamos acima. Quando observamos a relação entre a formação em outros cursos superiores e as formas de provimento, observamos que há uma distribuição mais ou menos equilibrada destes diretores entre as formas de provimento ao cargo. Na forma democrática, os diretores formados em outros cursos superiores representam inclusive um percentual maior. Enquanto que em 1997, conforme podemos observar, os diretores formados em outros cursos superiores representavam um percentual maior na forma gerencial.

TABELA 9: 1997 – FORMA DE PROVIMENTO E FORMAÇÃO EM OUTROS CURSOS SUPERIORES

		Provimento				Total
		Democrática	Mista	Gerencial	Patrimonial	
Superior	N	38	5	17	46	106
outros	% Escolaridade	35,8%	4,7%	16,0%	43,4%	100,0%
	% Provimento	7,9%	5,9%	11,3%	7,1%	7,8%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

O aumento que se observa na presença destes profissionais no campo da educação verificado através dos dados de 2007 não é resultado apenas da forma gerencial de provimento ao cargo, uma vez que todos os modelos de gestão admitem este perfil de formação profissional na função de gestor escolar. Talvez tenha ganhado força a ideia de que esses profissionais, apesar de serem formados em outras áreas, são importantes e úteis à administração escolar e isso tenha favorecido a sua entrada inclusive através das formas mais democrática.

4.3.3 Formação em pós-graduação

Em relação à pós-graduação vimos que em 1997, em todo o Brasil, o percentual de diretores que tinha esse nível de formação era de 23,5%, em 2003 esse percentual cresceu consideravelmente chegando a 53,5% o total de diretores formados em curso de especialização que, somado aos demais cursos de pós-graduação, esse percentual chega a 60,4%. As regiões que apresentam o maior número de dirigentes escolares com formação em especialização são Centro-Oeste (66,6%) e Sul (60,4%). O percentual nacional dos que possuem mestrado é mínimo 0,5%. Os diretores escolares que não possuem curso de pós-graduação somam 39,6% em 2003, enquanto que em 1997 esse percentual era de 76,5%.

TABELA 10: SAEB - 2003 FORMAÇÃO EM PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Entre os cursos de pós-graduação assinale o que corresponde a sua titulação completa ou cursando	Não fiz ou não completei a pós-graduação	N	176	435	195	190	118	1114
		% Região	42,3%	46,8%	38,8%	34,5%	28,2%	39,6%
	Aperfeiçoamento (min. 180 horas)	N	19	74	42	26	20	181
		% Região	4,6%	8,0%	8,4%	4,7%	4,8%	6,4%
	Especialização (min. 360 horas)	N	221	414	260	332	279	1506
		% Região	53,1%	44,6%	51,8%	60,4%	66,6%	53,5%
	Mestrado Profissionalizante	N	0	5	1	0	1	7
		% Região	,0%	,5%	,2%	,0%	,2%	,2%
Mestrado Acadêmico	N	0	1	4	2	1	8	
	% Região	,0%	,1%	,8%	,4%	,2%	,3%	
Total	N	416	929	502	550	419	2816	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 11: PROVA BRASIL 2007 – FORMAÇÃO EM PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Indique a modalidade de curso de pós-graduação de mais alta titulação que você possui	Atualização	N	190	689	1506	287	127	2799
		% Região	3,8%	4,4%	6,7%	2,5%	2,7%	4,7%
	Especialização	N	2933	7411	13606	8605	3410	35965
		% Região	59,2%	47,0%	60,7%	75,5%	72,9%	60,7%
	Mestrado	N	38	176	534	216	67	1031
		% Região	,8%	1,1%	2,4%	1,9%	1,4%	1,7%
	Doutorado	N	15	41	69	28	21	174
		% Região	,3%	,3%	,3%	,2%	,4%	,3%
	Não fiz ou não completei PG	N	1781	7446	6704	2260	1052	19243
		% Região	35,9%	47,2%	29,9%	19,8%	22,5%	32,5%
Total	N	4957	15763	22419	11396	4677	59212	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2007, MEC/INEP, 2007.

Em 2007, o percentual de dirigentes escolares que possuía curso de especialização passou para 59,2% com destaque para a região Sul 74,9% e região Centro-Oeste 71,5%, que apresentaram os maiores percentuais. A região Nordeste é a que apresenta o menor percentual de diretores pós-graduados 44,6%. A região Norte apresenta 57,6% e na região Sudeste 59,8% dos diretores possuem formação em pós-graduação. O percentual de diretores escolares com formação em mestrado ou doutorado aumentou para 2,0% embora continue sendo baixo. Em 2007 diminuiu ainda mais o percentual de diretores que não possuem nenhum curso de pós-graduação (31,7%). Este quadro parece se associar ao reconhecimento desta etapa de ensino (a pós-graduação) como elemento que constitui critério para progressão/promoção funcional em muitos planos de carreira no país, conforme sugere, inclusive, a LDB 9394/96.

Os cursos de pós-graduação mais procurados pelos diretores escolares são as especializações. Em 2003 o percentual era de 53,5% em 2007 passou para 60,7%. Nesse sentido é importante salientar que uma das metas do Plano Nacional de Educação de 2001 era oferecer formação continuada para os diretores escolares de modo que em 10 anos todos apresentassem formação em cursos de pós-graduação. Esse aumento sugere a concretização dessas metas presentes no PNE.

TABELA 12: SAEB 1997 – FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
Qual o seu nível de escolaridade específico na área de administração escolar?	Nenhum	N	285	360	123	101	107	976
		% Região	71,8%	80,4%	53,7%	87,1%	55,4%	70,6%
	Grad. hábil. Em adm. escolar	N	87	65	101	11	60	324
		% Região	21,9%	14,5%	44,1%	9,5%	31,1%	23,4%
	Pós graduação em adm. escolar	N	25	23	5	4	26	83
		% Região	6,3%	5,1%	2,2%	3,4%	13,5%	6,0%
Total	N	397	448	229	116	193	1383	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Em 1997, 70,6% dos diretores não tinha formação específica em administração escolar, 23,4% fizeram a graduação com habilitação em administração escolar e 6,0% adquiriram esta formação em cursos de pós-graduação. Portanto 29,6% dos diretores tinham habilitação em administração escolar em 1997. A região Sudeste apresentava o maior número de diretores com esta habilitação, no total somavam 46,3%. Destes 44,1% adquiriu esta habilitação no curso de graduação. A região Centro-Oeste é a segunda em número de diretores com habilitação em administração escolar no total 44,6%. A região Sul é a que apresenta o menor número de diretores habilitados para atuar na área de administração escolar 12,9%.

TABELA 13:SAEB 2003 - ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Área temática do curso de pós-graduação:	Educ. Gest. e Adm. Escolar	N	147	208	106	97	114	672
		% Região	46,1%	31,5%	28,1%	22,9%	30,5%	31,2%
	Educ. Pedagógica	N	111	298	200	261	209	1079
		% Região	34,8%	45,2%	53,1%	61,6%	55,9%	50,1%
	Outros	N	61	154	71	66	51	403
		% Região	19,1%	23,3%	18,8%	15,6%	13,6%	18,7%
Total	N	319	660	377	424	374	2154	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

O questionário de 2003 trata da área temática do curso de pós-graduação observa-se que entre os diretores com este nível de formação 50,1% enfatizou a área pedagógica, 31,2% realizou cursos na área de administração escolar e 18,7% fez a pós-graduação em outras áreas. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste mais de 50% dos diretores eram formados em pós-graduação com ênfase na área pedagógica. A região Norte é a única região cujo percentual de diretores que fizeram pós-graduação com ênfase em aspectos administrativos é maior do que na área pedagógica.

No questionário de 2003 é possível verificar a formação em administração escolar apenas dos diretores que obtiveram esta formação na pós-graduação. Que, se comparado com 1997 houve um crescimento significativo, passando de 6,0% para 31,2% em 2003. É provável que, considerando o número de diretores que possivelmente adquiriram esta formação no curso de graduação, o percentual seja ainda maior em 2003.

TABELA 14: PROVA BRASIL 2007 - ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C-oeste	Total
Indique qual a área temática do curso de pós-graduação de mais alta titulação que você possui.	Adm. Gestão	N	2053	3688	6806	2811	997	16355
	Escolar	% Região	42,2%	24,0%	30,7%	25,0%	21,6%	28,1%
	Educação - Área pedagógica	N	898	3595	6008	4058	1951	16510
		% Região	18,5%	23,4%	27,1%	36,1%	42,3%	28,3%
	Educação - outras	N	526	2075	3110	2405	845	8961
		% Região	10,8%	13,5%	14,0%	21,4%	18,3%	15,4%
	Outras áreas	N	55	287	389	164	73	968
		% Região	1,1%	1,9%	1,8%	1,5%	1,6%	1,7%
	Não se aplica	N	1333	5749	5838	1795	747	15462
		% Região	27,4%	37,3%	26,4%	16,0%	16,2%	26,5%
Total		N	4865	15394	22151	11233	4613	58256
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL2007, MEC/INEP, 2007

Em 2007 em nível nacional, aumentou o número de diretores com formação na área pedagógica ou em outras áreas no campo da educação, chegou a 43,7%. Em administração escolar o percentual diminuiu para 28,1%. Em outras áreas a soma é de 1,7%. A região Norte continua liderando o número de diretores que se formaram em administração escolar 42,2%, embora, como vimos, o percentual de diretores com essa formação diminuiu um pouco de 2003 até 2007, nesta região. Na região Centro-Oeste destaca-se o percentual de diretores com pós-graduação na área pedagógica 42,3%.

QUADRO 9: FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM 1997, 2003 E 2007.

SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Graduação 23,4% Pós- graduação 6,0% Total: 29,4%	Não é possível verificar Pós-graduação 31,2% Total: 31,2%	Não é possível verificar Pós-graduação 28,1% Total 28,1%

Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se que mesmo com o aumento crescente no percentual de diretores que possuem cursos de pós-graduação, a formação específica em administração escolar cresceu mais até 2003 e esse crescimento provavelmente seja decorrência do aumento no percentual de diretores com este nível de formação, mais do que de uma exigência para assumir a função. A partir de 2003, os diretores com este tipo de formação diminuíram. Isso sugere que apesar da formação em pós-graduação ser importante para assumir a direção das escolas e de modo geral para ascender na carreira do magistério, a área de estudo não necessariamente precisa ser em administração escolar. A exigência de formação específica na área administrativa apregoada pelo gerencialismo, não parece ter gerado efeito significativo em relação ao curso de pós-graduação dos diretores escolares.

Contudo, para os diretores formados em outras áreas, a pós-graduação parece ter sido ainda mais importante. Isso porque 91,5% destes diretores possuem esse nível de formação, e destes 88,4% se deu na área da educação e mais especificamente 34,2% fez a pós-graduação na área específica de administração escolar, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

TABELA 15: PROVA BRASIL 2007 - ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO E ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO.

			Formação na graduação				
			Pedagogia	Outras licenciaturas	Normal Superior	Superior outros	Total
Área temática do curso de pós-graduação:	Adm. Gestão	N	6907	5556	371	3470	16304
	Escolar	% Graduação	30,6%	25,2%	23,3%	34,2%	28,9%
	Educação - Área pedagógica	N	7766	5261	404	3336	16767
		% Graduação	34,4%	23,9%	25,4%	32,8%	29,7%
	Educação - outras	N	1622	5122	138	2172	9054
		% Graduação	7,2%	23,2%	8,7%	21,4%	16,1%
	Outras áreas	N	130	512	9	317	968
		% Graduação	,6%	2,3%	,6%	3,1%	1,7%
	Não se aplica	N	6177	5598	670	863	13308
		% Graduação	27,3%	25,4%	42,1%	8,5%	23,6%
Total		N	22602	22049	1592	10158	56401
		% Graduação	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Além disso, o percentual de diretores formados em outros cursos superiores que buscam a pós-graduação na área de administração escolar é mais elevado do que o percentual de formados em outros cursos que buscam esta mesma temática na pós-graduação. Os 34,2% de profissionais formados fora da área da educação e que são pós-graduados em administração escolar, são provavelmente profissionais especialistas em questões administrativas mais do que em outras temáticas na área da educação e que estão na direção das escolas públicas. Embora a formação em administração escolar não tenha se destacado na média nacional, nestes casos específicos parece ter sido importante. Entretanto, o percentual de diretores com este perfil não é tão alto se comparado a todos os demais. Porém, mais importante do que o número deles é a percepção de que este número aumentou em 2007 e isso pode ser, ainda que de maneira pouco significativa, reflexo das políticas reformistas da década de 1990.

4.3.4 Formação continuada

Em relação à formação continuada observa-se que nos três questionários há pelo menos uma questão referente a este aspecto. No questionário do SAEB de 1997, aparecem duas questões. Uma delas se refere à participação em cursos de administração escolar e a outra se refere a cursos com temática educacional em geral.

TABELA 16: SAEB 1997- PARTICIPAÇÃO EM CURSOS DE CAPACITAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR ENTRE 1995 E 1997, POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Participou de cursos de capac., treinamento em adm. escolar entre 1995 e 1997?	Sim	N	241	312	161	89	139	942
		% Região	62,3%	69,5%	71,6%	78,1%	70,9%	68,7%
	Não	N	146	137	64	25	57	429
		% Região	37,7%	30,5%	28,4%	21,9%	29,1%	31,3%
Total	N		387	449	225	114	196	1371
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Em 1997, nas tabelas 4.17 e 4.18, observa-se que em todas as regiões é significativo o percentual de diretores que fizeram cursos de capacitação, treinamento ou atualização tanto na área de administração escolar quanto em outras temáticas relacionadas ao campo educacional. Entretanto, observa-se que é maior o percentual de diretores que fizeram cursos relacionados a temáticas educacionais do que especificamente em administração escolar. É provável que um percentual de diretores tenha participado de cursos em administração escolar e também em outras temáticas na área da educação. De acordo com os dados de 1995 até 1997 pelo menos 84,3% dos diretores participou de algum curso de capacitação.

TABELA 17: SAEB 1997 – PARTICIPAÇÃO EM CURSO DE CAPACITAÇÃO, TREINAMENTO OU ATUALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO ENTRE 1995 E 1997, POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Participou de curso de capacitação em educação entre 1995 e 1997?	Sim	N	317	365	194	104	169	1149
		% Região	81,9%	82,0%	87,4%	90,4%	87,1%	84,3%
	Não	N	70	80	28	11	25	214
		% Região	18,1%	18,0%	12,6%	9,6%	12,9%	15,7%
Total	N		387	445	222	115	194	1363
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 18: SAEB 2003 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Você participou de atividade de formação continuada nos últimos dois anos?	Sim	N	472	1014	526	546	420	2978
		% Região	88,6%	89,3%	89,8%	91,9%	91,5%	90,1%
	Não	N	61	121	60	48	39	329
		% Região	11,4%	10,7%	10,2%	8,1%	8,5%	9,9%
Total	N		533	1135	586	594	459	3307
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

De acordo com os dados de 2003 houve um aumento no percentual de diretores que participaram de cursos de formação continuada nos últimos dois anos. Em 2007 o percentual praticamente não mudou, aumentou apenas 0,5%.

Em 2007, nas regiões Norte e Nordeste o percentual de diretores que fizeram cursos de formação continuada diminuiu. Na região Norte passou de 88,6% para 86,9% e na região Nordeste passou de 89,3% para 87,9%. Nas demais regiões houve um pequeno crescimento que não chegou a 2%.

TABELA 19: PROVA BRASIL 2007 – PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Você participou de atividade de formação continuada nos últimos dois anos?	Sim	N	4337	14293	20507	10622	4364	54123
		% Região	86,9%	87,9%	91,2%	93,5%	93,0%	90,5%
	Não	N	653	1965	1972	739	330	5659
		% Região	13,1%	12,1%	8,8%	6,5%	7,0%	9,5%
Total		N	4990	16258	22479	11361	4694	59782
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Os dados indicam que os diretores em sua maioria participam de cursos da capacitação, treinamento ou atualização. Esse percentual inclusive aumentou em 6,2% em 2007. Apesar do questionário não nos permitir identificar quais as temáticas tratadas nestes cursos e por quem são oferecidos, é possível que a importância atribuída à formação continuada dos profissionais da educação inclusive na LDB 9394/96 tenha favorecido esse aumento. No Plano Nacional de Educação de 2001 também é possível identificar em uma de suas metas a preocupação com a formação continuada especificamente dos diretores, conforme segue: “Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas” (BRASIL, 2001, p.176). Esse fato certamente influenciou inclusive a oferta deste tipo de capacitação pelas secretarias de educação.

Contudo, sobre a formação continuada não podemos aferir, a partir dos dados que dispomos, se elas ocorreram em função de uma demanda gerencial de gestão e se os assuntos nelas tratados favoreceram a instituição dos princípios gerenciais nas escolas. O que é possível saber é que este tipo de formação parece importante no exercício da função dos diretores escolares, tendo aumentado inclusive ao longo destes 10 anos.

4.3.5 Experiência

No que se refere à experiência observa-se que, no geral, os diretores de escolas tendem a ser professores com longo tempo de experiência em educação. O estudo de Souza (2007) apontava para este fato, destacando que “há para a grande maioria das escolas públicas no país, um comportamento padrão no que se refere à exigência de experiência profissional na educação para depois assumir a função de diretor escolar” (SOUZA 2007, p. 205). Esse padrão se repete nos três momentos estudados e independe do modelo de gestão que norteia o trabalho das escolas, por exemplo, em relação às formas de provimento ao cargo de diretor tanto o modelo democrático, quanto o gerencial, o misto ou o patrimonial tendem a escolher para a função de diretor, professores experientes. O que se observa de 1997 a 2007 é que o percentual de diretores com mais tempo de experiência em educação aumentou em todas as regiões, com exceção do Nordeste. No Nordeste, em 2003, o número de diretores com mais de 15 anos de experiência em educação aumentou em relação a 1997. Entretanto, em 2007 este percentual diminuiu em relação a 2003 e aumentou o número de diretores que possuem entre 5 e 15 anos de experiência, conforme pode ser observado nas tabelas 4.21, 4.22 e 4.23.

TABELA 20: SAEB 1997 - EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Total
Há quantos anos você trabalha no magistério?	Menos de 1 ano	N	3	8	1	1	0	13
		% Região	,8%	1,8%	,4%	,9%	,0%	,9%
	De 01 a 05 anos	N	38	26	5	3	8	80
		% Região	9,5%	5,7%	2,2%	2,6%	4,1%	5,7%
	De 06 a 10 anos	N	75	56	41	10	48	230
		% Região	18,8%	12,4%	18,0%	8,6%	24,4%	16,5%
	De 11 a 15 anos	N	85	117	47	31	40	320
		% Região	21,3%	25,8%	20,6%	26,7%	20,3%	23,0%
	Mais de 15 anos	N	199	246	134	71	101	751
		% Região	49,8%	54,3%	58,8%	61,2%	51,3%	53,9%
Total	N	400	453	228	116	197	1394	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 21: SAEB 2003 - TEMPO DE TRABALHO EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO.

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro- Oeste	Total
Há quantos anos você trabalha em educação?	Há menos de dois anos	N	2	4	6	0	2	14
		% Região	,4%	,3%	1,0%	,0%	,4%	,4%
	De 2 a 4 anos	N	18	29	2	6	15	70
		% Região	3,3%	2,5%	,3%	1,0%	3,2%	2,1%
	De 5 a 10 anos	N	116	152	45	66	70	449
		% Região	21,5%	13,2%	7,7%	11,1%	15,2%	13,4%
	De 11 a 15 anos	N	139	188	112	115	103	657
		% Região	25,8%	16,3%	19,1%	19,3%	22,3%	19,7%
	Mais de 15 anos	N	264	782	422	410	272	2150
		% Região	49,0%	67,7%	71,9%	68,7%	58,9%	64,4%
Total	N	539	1155	587	597	462	3340	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 22: PROVA BRASIL 2007 - TEMPO DE TRABALHO EM EDUCAÇÃO POR REGIÃO.

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Há quantos anos você trabalha em educação?	Há menos de 2 anos	N	30	91	69	23	15	228
		% Região	,6%	,6%	,3%	,2%	,3%	,4%
	De 2 a 4 anos	N	112	363	157	51	39	722
		% Região	2,2%	2,2%	,7%	,4%	,8%	1,2%
	De 5 a 10 anos	N	879	2898	1382	907	664	6730
		% Região	17,4%	17,6%	6,1%	8,0%	14,1%	11,2%
	De 11 a 15 anos	N	1055	2999	2920	1656	1033	9663
		% Região	20,9%	18,2%	12,9%	14,5%	21,9%	16,0%
	Mais de 15 anos	N	2980	10118	18088	8768	2973	42927
		% Região	58,9%	61,4%	80,0%	76,9%	62,9%	71,2%
Total	N	5056	16469	22616	11405	4724	60270	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Observa-se que ocorreu um aumento crescente, desde 1997, no percentual de diretores com mais de 15 anos de experiência em educação. Isso parece indicar que ao longo destes 10 anos a experiência para ocupar a função de direção escolar tornou-se um elemento ainda mais importante para chegar e para permanecer na função de direção. Conforme estudo de Souza (2007), os diretores experientes são os que tendem a realizar processos de gestão mais democráticos, com mais espaços para o diálogo e interação com a comunidade, contudo, o mesmo estudo identifica que parece haver um limite de tempo para isso, uma vez que os diretores com mais de 15 anos de experiência tendem a realizar o inverso, ou seja, processos de gestão menos democráticos. E nesse sentido, o aumento no percentual de diretores com mais de 15 anos de experiência não é tão positivo para construção da democracia na escola.

A relação entre o tempo de experiência e o tempo que estes profissionais permanecem em funções de direção podem nos indicar, em alguma medida, a perspectiva de gestão que lhe dá sustentação. Conforme vemos nas tabelas abaixo, de 1997 até 2003 houve uma redução significativa no percentual de diretores com mais de 15 anos de experiência que permanecem por mais de 15 anos em funções administrativas. Entretanto, em 2007 os dados apontam que houve um movimento contrário, aumentando esse percentual que em 2003 era de 7,6% para 10,6% em 2007. Uma hipótese que pode explicar a diminuição desse percentual em 2003 é a inserção do princípio da gestão democrática na LDB de 1996 e as discussões que se travaram a partir daí e que culminaram em vários casos na elaboração de leis municipais e estaduais que regulamentaram a gestão democrática. No caso do RS, por exemplo, a lei⁶⁷ determinava como permanência máxima na função de direção escolar o período de 3 anos com uma recondução apenas. Esse limite de tempo de permanência na função de direção certamente foi determinado também em outros estados e municípios que regulamentaram a gestão democrática, conforme orientação da LDB 9394/96, Art. 14. Que diz: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades...”.

Além disso, parece ter-se criado um consenso de que a permanência por muito tempo em funções administrativas é negativo para a gestão da escola e não condiz com a gestão democrática, ainda que se continue escolhendo os diretores em grande medida através de formas menos democráticas, conforme vimos anteriormente. Portanto, pode-se dizer que este é um elemento importante e que contribuiu, ainda que de forma parcial, para a democratização da gestão escolar, uma vez que parece ter favorecido a rotatividade de pessoas na função de direção.

O aumento do número de diretores com longo tempo de experiência e que permanecem também por longo tempo na direção das escolas que ocorreu de 2003 a 2007 é um fator importante de ser observado. Este movimento contrário remete a ideia de que alguns profissionais além de experientes em educação parecem ter em sua bagagem outro elemento muito importante e bastante caro à gestão gerencial: o domínio de conhecimentos técnicos, inerentes à função administrativa que podem justificar a sua permanência na função de gestão, uma vez que, segundo Souza (2007) a permanência por longos períodos na função de gestão pode se dar “a partir do domínio da burocracia escolar, vale dizer a partir do controle sobre os instrumentos e processos técnico-administrativos da instituição” (SOUZA, 2007, p. 215).

⁶⁷ Lei da Gestão Democrática - Lei 10.576/1995 - atualizada até a Lei Nº 13.990 de 15 de maio de 2012. Fonte: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/eleicao.jsp?ACAO=acao1>

O domínio desses processos técnico-administrativos é enfatizado pela gestão gerencial de acordo com a qual as pessoas competentes para determinadas funções devem permanecer nelas, inclusive na mesma escola, conforme veremos a seguir.

TABELA 23: SAEB 1997 – RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO

			Experiência em educação					
			Menos de 1 ano	De 01 a 05 anos	De 06 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Mais de 15 anos	Total
Tempo em funções administrativas	Menos de 1 ano	N	10	21	48	38	47	164
		% Experiência	76,9%	26,3%	21,0%	11,9%	6,3%	11,8%
	De 01 a 02 anos	N	1	24	47	47	50	169
		% Experiência	7,7%	30,0%	20,5%	14,7%	6,7%	12,2%
	De 03 a 04 anos	N	2	23	76	71	103	275
		% Experiência	15,4%	28,8%	33,2%	22,3%	13,8%	19,8%
	De 05 a 10 anos	N	0	12	58	138	287	495
		% Experiência	,0%	15,0%	25,3%	43,3%	38,3%	35,6%
	De 11 a 15 anos	N	0	0	0	25	137	162
		% Experiência	,0%	,0%	,0%	7,8%	18,3%	11,7%
	Mais de 15 anos	N	0	0	0	0	125	125
		% Experiência	,0%	,0%	,0%	,0%	16,7%	9,0%
Total	N	13	80	229	319	749	1390	
	% Experiência	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 24: SAEB 2003 – RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO

			Experiência em educação					
			Menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Mais de 15 anos	Total
Há quantos anos você exerce funções de direção?	Há menos de 2 anos	N	13	45	194	228	437	917
		% Experiência	92,9%	65,2%	43,5%	34,8%	20,4%	27,6%
	De 2 a 4 anos	N	0	23	179	219	503	924
		% Experiência	,0%	33,3%	40,1%	33,4%	23,5%	27,8%
	De 5 a 10 anos	N	1	1	72	176	787	1037
		% Experiência	7,1%	1,4%	16,1%	26,9%	36,8%	31,2%
	De 11 a 15 anos	N	0	0	1	31	247	279
		% Experiência	,0%	,0%	,2%	4,7%	11,6%	8,4%
Há mais de 15 anos	N	0	0	0	1	163	164	
	% Experiência	,0%	,0%	,0%	,2%	7,6%	4,9%	
Total	N	14	69	446	655	2137	3321	
	% Experiência	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 25: PROVA BRASIL 2007 - RELAÇÃO ENTRE TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM EDUCAÇÃO E TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO

			Há quantos anos você trabalha em educação?					Total
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Mais de 15 anos	
Há quantos anos você exerce funções de direção?	Há menos de 2 anos	N	200	411	2890	3169	7897	14567
		% Experiência	81,3%	52,4%	41,4%	31,9%	17,9%	23,5%
	De 2 a 4 anos	N	21	349	2922	3843	11397	18532
		% Experiência	8,5%	44,5%	41,8%	38,7%	25,8%	29,8%
	De 5 a 10 anos	N	11	15	1142	2566	14920	18654
		% Experiência	4,5%	1,9%	16,3%	25,8%	33,8%	30,0%
	De 11 a 15 anos	N	9	4	26	339	5225	5603
		% Experiência	3,7%	,5%	,4%	3,4%	11,8%	9,0%
	Mais de 15 anos	N	5	5	5	21	4697	4733
		% Experiência	2,0%	,6%	,1%	,2%	10,6%	7,6%
Total	N		246	784	6985	9938	44136	62089
	% Experiência		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.3.5.1 Tempo na direção da mesma escola

Em relação ao tempo em que o diretor está atuando nesta função na mesma escola os dados revelam nos três questionários analisados que predomina o percentual de diretores que estão na função de direção até 4 anos. Em 1997 e 2003 este percentual ultrapassa 70% e em 2007 diminui para 68,9%, por outro lado aumenta o percentual dos que permanecem no cargo mais de 11 anos que em 1997 era de 5%, 2003 5,9% e em 2007 chegou a 8,0%. Esse dado corrobora com o que foi discutido acima em relação ao tempo de experiência e a permanência em funções administrativas. O aumento no percentual de diretores que permanecem no cargo por mais de 11 anos indica o sentido contrário da construção da gestão democrática.

TABELA 26: SAEB 1997 – TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Há quantos anos você é diretor desta escola?	Menos de 1 ano	N	123	145	76	19	46	409
		% Região	30,6%	32,0%	33,3%	16,7%	23,2%	29,3%
	De 01 a 02 anos	N	81	70	41	36	51	279
		% Região	20,1%	15,5%	18,0%	31,6%	25,8%	20,0%
	De 03 a 04 anos	N	101	100	47	30	49	327
		% Região	25,1%	22,1%	20,6%	26,3%	24,7%	23,4%
	De 05 a 10 anos	N	75	107	56	27	46	311
		% Região	18,7%	23,6%	24,6%	23,7%	23,2%	22,3%
	De 11 a 13 anos	N	7	12	3	1	6	29
		% Região	1,7%	2,6%	1,3%	,9%	3,0%	2,1%
	Mais de 13 anos	N	15	19	5	1	0	40
		% Região	3,7%	4,2%	2,2%	,9%	,0%	2,9%
Total	N	402	453	228	114	198	1395	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 27: SAEB 2003 - TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Há quantos anos você é diretor (a) desta escola?	Há menos de 2 anos	N	255	451	199	268	188	1361
		% Região	47,4%	39,1%	33,9%	44,9%	40,4%	40,7%
	De 2 a 4 anos	N	178	344	201	185	142	1050
		% Região	33,1%	29,8%	34,2%	31,0%	30,5%	31,4%
	De 5 a 10 anos	N	87	267	143	119	117	733
		% Região	16,2%	23,2%	24,4%	19,9%	25,2%	21,9%
	De 11 a 15 anos	N	11	59	28	21	15	134
		% Região	2,0%	5,1%	4,8%	3,5%	3,2%	4,0%
	Mais de 15 anos	N	7	32	16	4	3	62
		% Região	1,3%	2,8%	2,7%	,7%	,6%	1,9%
Total	N	538	1153	587	597	465	3340	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 28: PROVA BRASIL 2007- TEMPO NA DIREÇÃO DA MESMA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Há quantos anos você é diretor(a) desta escola?	Há menos de 2 anos	N	2059	5581	7242	3881	1945	20708
		% Região	41,0%	33,9%	32,1%	34,2%	41,2%	34,4%
	De 2 a 4 anos	N	1753	6235	7313	3612	1806	20719
		% Região	34,9%	37,9%	32,4%	31,8%	38,2%	34,5%
	De 5 a 10 anos	N	893	3409	5804	3045	746	13897
		% Região	17,8%	20,7%	25,7%	26,8%	15,8%	23,1%
	De 11 a 15 anos	N	198	754	1280	533	158	2923
		% Região	3,9%	4,6%	5,7%	4,7%	3,3%	4,9%
	Mais de 15 anos	N	124	467	919	286	71	1867
		% Região	2,5%	2,8%	4,1%	2,5%	1,5%	3,1%
Total		N	5027	16446	22558	11357	4726	60114
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.3.5.2 Tempo de experiência em funções administrativas ou de direção

Em relação ao tempo de experiência em funções administrativas que seriam: diretor, vice-diretor, secretário, supervisor, coordenador (SAEB 1997) ou em funções de direção conforme tratam os questionários do SAEB de 2003 e na Prova Brasil de 2007, observa-se que no ano de 2003 aumentou em todas as regiões o percentual de diretores que possuem menos de 5 anos de experiência em funções de direção. Em 2007 ocorreu um movimento no sentido contrário, ou seja, diminuiu o percentual dos que possuem até 5 anos de experiência em funções de direção e aumentou 4,3% o percentual dos que possuem 15 anos ou mais de experiência neste tipo de função, aumentou também em 2007 o percentual de diretores que possuem de 11 a 15 anos de experiência em funções de administração conforme é possível observar nas tabelas abaixo:

TABELA 29: SAEB 1997 - TEMPO DE EXPERIÊNCIA EM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
Há quantos anos você trabalha em funções administrativas?	Menos de 1 ano	N	48	75	28	9	7	167
		% Região	11,9%	16,5%	12,1%	7,8%	3,5%	11,9%
	De 01 a 02 anos	N	53	48	20	16	34	171
		% Região	13,2%	10,5%	8,7%	13,9%	17,2%	12,2%
	De 03 a 04 anos	N	89	67	48	30	43	277
		% Região	22,1%	14,7%	20,8%	26,1%	21,7%	19,8%
	De 05 a 10 anos	N	133	167	85	41	73	499
		% Região	33,1%	36,7%	36,8%	35,7%	36,9%	35,6%
	De 11 a 15 anos	N	46	50	28	11	27	162
		% Região	11,4%	11,0%	12,1%	9,6%	13,6%	11,6%
	Mais de 15 anos	N	33	48	22	8	14	125
		% Região	8,2%	10,5%	9,5%	7,0%	7,1%	8,9%
Total	N	402	455	231	115	198	1401	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 30: SAEB 2003 – TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
Há quantos anos você exerce funções de direção?	Há menos de 2 anos	N	178	291	119	195	139	922
		% Região	33,1%	25,3%	20,3%	32,7%	30,0%	27,6%
	De 2 a 4 anos	N	162	314	163	160	130	929
		% Região	30,1%	27,3%	27,8%	26,8%	28,1%	27,8%
	De 5 a 10 anos	N	143	343	209	187	158	1040
		% Região	26,6%	29,8%	35,6%	31,3%	34,1%	31,2%
	De 11 a 15 anos	N	35	126	54	42	23	280
		% Região	6,5%	10,9%	9,2%	7,0%	5,0%	8,4%
	Há mais de 15 anos	N	20	77	42	13	13	165
		% Região	3,7%	6,7%	7,2%	2,2%	2,8%	4,9%
Total	N	538	1151	587	597	463	3336	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 31: PROVA BRASIL 2007- TEMPO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO POR REGIÃO.

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Há quantos anos você exerce funções de direção?	Há menos de 2 anos	N	1313	3968	4336	2931	1645	14193
		% Região	26,0%	24,1%	19,2%	25,7%	34,8%	23,5%
	De 2 a 4 anos	N	1730	5545	5698	3323	1708	18004
		% Região	34,3%	33,7%	25,2%	29,1%	36,2%	29,9%
	De 5 a 10 anos	N	1306	4534	7581	3702	977	18100
		% Região	25,9%	27,5%	33,5%	32,4%	20,7%	30,0%
	De 11 a 15 anos	N	405	1370	2496	927	226	5424
		% Região	8,0%	8,3%	11,0%	8,1%	4,8%	9,0%
	Mais de 15 anos	N	289	1060	2516	540	167	4572
		% Região	5,7%	6,4%	11,1%	4,7%	3,5%	7,6%
Total	N	5043	16477	22627	11423	4723	60293	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

O crescimento no percentual de diretores que exercem funções de direção há mais tempo aparece em todas as regiões com exceção do Nordeste que apresentou uma pequena diminuição de 0,3%. Esse fato parece convergir com o aumento no percentual de diretores que permanecem na função por mais de 11 anos, conforme vimos anteriormente. Ou seja, pode-se dizer que houve, neste período, uma tendência dos diretores em permanecer na função de direção por mais tempo e um aumento também no percentual de diretores que exercem funções de direção também há mais de 11 anos. Em 2003 esse percentual era de 13,3% e em 2007 passou para 16,6%.

Em relação ao tempo de experiência em educação e ao tempo de permanência em funções administrativas, analisada no ponto de vista do domínio da técnica, observa-se que a interferência da gestão gerencial é mais visível a partir de 2003, contudo não foi uma interferência tão significativa.

4.4 Perfil dos processos de gestão

Em relação ao perfil dos processos de gestão serão analisados aspectos referentes ao Projeto Pedagógico, ao Conselho Escolar e à relação com a Comunidade escolar.

4.4.1 Projeto Pedagógico

Em 1997 o questionário do SAEB apresentava alternativas de respostas mais restritas que nos demais questionários analisados. Conforme é possível observar na tabela abaixo são apenas três alternativas. Os diretores que responderam que suas escolas adotaram os modelos sugeridos pelas secretarias de educação ou conselho estadual de educação somam 32,9%. Mais da metade dos diretores (54,4%) afirma que o PP foi elaborado na própria escola. Porém não é possível identificar quem elaborou o PP ou quem colaborou na sua elaboração. As escolas brasileiras que não tinham PP em 1997 somam 12,8%. Os maiores percentuais são encontrados nas regiões Norte (15,9%) e Nordeste (12,8%). Na região Sul apenas 1,7% das escolas não possuía um projeto pedagógico em 1997.

TABELA 32: SAEB 1997 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
A escola desenvolveu um projeto pedagógico neste ano letivo?	Sim, sugerido pela secr. Edu. ou Cons. Est. de Educ.	N	119	173	70	41	55	458
		% Região	29,6%	38,3%	30,8%	35,3%	27,9%	32,9%
	Sim, elaborado pela própria escola.	N	219	221	132	73	113	758
		% Região	54,5%	48,9%	58,1%	62,9%	57,4%	54,4%
	Não	N	64	58	25	2	29	178
		% Região	15,9%	12,8%	11,0%	1,7%	14,7%	12,8%
Total		N	402	452	227	116	197	1394
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

As questões referentes ao projeto pedagógico das escolas nos questionários de 2003 e 2007 são bem mais detalhadas e nos permitem identificar também quem esteve envolvido na construção do PP nas escolas, conforme podemos observar na tabela abaixo:

TABELA 33: SAEB 2003 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	81	190	58	59	53	441
		% Região	15,3%	16,6%	10,0%	10,1%	11,5%	13,4%
	Foi elaborado por mim	N	5	5	2	0	1	13
		% Região	,9%	,4%	,3%	,0%	,2%	,4%
	Depois que elaborei proposta, apresentei aos prof.	N	37	72	36	22	28	195
		% Região	7,0%	6,3%	6,2%	3,8%	6,1%	5,9%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	27	70	81	134	34	346
		% Região	5,1%	6,1%	14,0%	23,0%	7,4%	10,5%
	Uma equipe de prof. e eu elaboramos	N	215	611	342	344	297	1809
		% Região	40,6%	53,4%	59,2%	59,0%	64,7%	54,9%
	Não sei como foi desenvolvido	N	27	61	11	18	20	137
		% Região	5,1%	5,3%	1,9%	3,1%	4,4%	4,2%
	Não existe PP	N	137	136	48	6	26	353
		% Região	25,9%	11,9%	8,3%	1,0%	5,7%	10,7%
Total	N		529	1145	578	583	459	3294
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 200, MEC/INEP, 2003.

Em 2003 observa-se a diminuição do percentual de diretores que afirmaram que suas escolas não possuem PP no total somam 10,7%. Diminuiu significativamente o percentual de escolas que adotaram o modelo de PP sugerido pelas secretarias de educação que passou para 13,4%. Pode-se afirmar então que as escolas em 2003, de forma geral estavam mais preocupadas em elaborar o seu projeto pedagógico. Esta elaboração aconteceu de diversas formas. Em 0,4% das escolas o PP foi elaborado apenas pelo diretor. 5,9% dos diretores elaborou uma proposta e depois apresentou aos professores. 10,5% dos diretores escreveu a versão final do projeto após os professores terem elaborado a proposta. A construção conjunta entre a direção da escola e uma equipe de professores aconteceu em 54,9% das escolas. Continua elevado em 2003 o percentual de escolas que não possuem um PP que é 10,7%. Esse percentual ainda é maior na região Norte que chega a 25,9%. Nessa região em 1997 o percentual de escolas nas quais não existia PP era de 15,9%, portanto houve um aumento considerável em 2003. Na média nacional há ainda 4,2% dos diretores que não sabe como o projeto pedagógico da sua escola foi elaborado.

TABELA 34: PROVA BRASIL 2007 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Quanto ao projeto pedagógico desta escola:	Foi adotado o modelo enc. pela Secr. Edu	N	556	2417	1886	1077	453	6389
		% Região	11,1%	14,8%	8,4%	9,6%	9,7%	10,7%
	Foi elaborado por mim.	N	13	60	45	22	15	155
		% Região	,3%	,4%	,2%	,2%	,3%	,3%
	Diretor -> profs -> Diretor	N	286	1009	2043	704	369	4411
		% Região	5,7%	6,2%	9,1%	6,3%	7,9%	7,4%
	Profs -> Diretor	N	281	1151	2590	1600	445	6067
		% Região	5,6%	7,0%	11,5%	14,2%	9,5%	10,2%
	Profs + Diretor	N	2173	7807	9793	4569	2526	26868
		% Região	43,3%	47,7%	43,7%	40,6%	53,8%	45,0%
	Foi elab. de outra maneira	N	897	2007	5239	3126	771	12040
		% Região	17,9%	12,3%	23,4%	27,8%	16,4%	20,2%
	Não sei como foi elaborado	N	118	579	415	119	60	1291
		% Região	2,4%	3,5%	1,9%	1,1%	1,3%	2,2%
	Não há PP	N	694	1323	416	34	54	2521
		% Região	13,8%	8,1%	1,9%	,3%	1,2%	4,2%
Total			N	5018	16353	22427	11251	4693
			% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Em 2007, diminui ainda mais o percentual de escolas que adotaram o modelo de PP sugerido pela secretaria de educação que passou para 10,7%, diminuiu também o número de escolas que não têm projeto pedagógico, no total soma-se 4,2%. O percentual de diretores que não sabe como o projeto pedagógico da sua escola foi elaborado também diminuiu para 2,2%.

O aumento no percentual de escolas que possuem um projeto pedagógico em 2007 é possivelmente reflexo da ênfase dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001) ao projeto pedagógico que, na visão de Fonseca (2009) era visto “como instrumento privilegiado para agregar a participação dos profissionais da escola em torno de um projeto que respeita a cultura e a identidade institucional” (p. 186). Além disso, a ênfase no PP ia ao encontro da política de descentralização e autonomia da escola que era incentivada inclusive pela LDB 9394/96.

Quanto à elaboração do PP, observa-se que aumentou o percentual nas formas de elaboração nas quais o diretor possui uma interferência maior, como, por exemplo, a opção em que o diretor pensa a proposta, apresenta aos professores e em seguida elabora o texto final que passou de 5,9% em 2003 para 7,4% em 2007. O percentual de escolas em que o PP foi elaborado por um grupo de professores e o diretor, que em 2003 era de 54,9% diminuiu consideravelmente, passando para 45% em 2007. Entretanto, aparece no questionário de 2007

a opção “Foi elaborado de outra maneira” que apresenta um percentual de 20,2%. Esta opção possivelmente inclui formas de elaboração que levam em conta outros segmentos escolares como pais, alunos e funcionários, já que estes não aparecem em nenhuma das demais opções. Portanto, neste percentual podem estar incluídas formas mais democráticas de elaboração do projeto pedagógico da escola. Mas é possível também que o PP nesses casos tenha sido elaborado por especialistas contratados pela escola o que caracterizaria o modelo gerencial de gestão. Porém, este dado não é possível de ser verificado através dos questionários em estudo. O que se observa é que nestes 10 anos aumentou o número de diretores que afirmam que suas escolas possuem um projeto pedagógico. E isso pode ser indicativo da ampliação da democracia no espaço escolar, uma vez que a construção do Projeto Pedagógico fundado no princípio da gestão democrática potencializa a articulação entre a escola e a comunidade, dando voz aos seus diferentes atores na construção de um projeto comum que serve de norte para o trabalho desenvolvido na escola.

Nesse sentido, a forma como os diretores promovem a elaboração do PP indica, em certa medida, qual é a concepção de gestão que está subjacente a ele. Por isso buscamos caracterizar as formas de elaboração do projeto pedagógico da escola relacionado-as aos modelos de gestão escolar. Para tanto faremos uma recodificação das alternativas de resposta às questões referentes à forma como o PP foi elaborado nos anos de 2003 e 2007, pois em função da semelhança no formato da questão nestes dois anos é possível estabelecer um maior grau de comparação entre si.

QUADRO 10: RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE GESTÃO E FORMAS DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO

Modelos	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Democrática	Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto.	Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto.
Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - Foi elaborado por mim - Depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final. - Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi elaborado por mim - Depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final. - Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final.
Patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> - Foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação. - Não sei como foi elaborado. - Não existe Projeto Pedagógico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação. - Não sei como foi elaborado. - Não existe Projeto Pedagógico.

Fonte: Elaborado pela autora

Em 2007 ainda aparece a alternativa que se refere a “outras formas” de elaboração que não está presente no questionário de 2003. Esta alternativa será analisada separadamente, pois

não é possível classificarmos em um dos três modelos de gestão escolar, uma vez que não sabemos quais são estas formas de elaboração. As tabelas abaixo apontam que houve uma redução na forma de elaboração que consideramos a mais democrática de 54,9% para 45,0%. Diminuiu também significativamente as formas que consideramos patrimoniais de elaboração do PP de 28,3% para 17,1%. Houve um pequeno aumento de 1% nas formas que caracterizamos aqui como gerenciais de elaboração do PP. Entretanto em 2007 aparece um percentual significativo (20,2%) de diretores que afirmam que suas escolas elaboraram o projeto pedagógico de outras formas.

TABELA 35: SAEB 2003 – RELAÇÃO ENTRE O PROJETO PEDAGÓGICO E MODELOS DE GESTÃO POR REGIÃO

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Democrática	N	215	611	342	344	297	1809
	% Região	40,6%	53,4%	59,2%	59,0%	64,7%	54,9%
Gerencial	N	69	147	119	156	63	554
	% Região	13,0%	12,8%	20,6%	26,8%	13,7%	16,8%
Patrimonial	N	245	387	117	83	99	931
	% Região	46,3%	33,8%	20,2%	14,2%	21,6%	28,3%
Total	N	529	1145	578	583	459	3294
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 36: PROVA BRASIL 2007 – RELAÇÃO ENTRE O PROJETO PEDAGÓGICO E MODELOS DE GESTÃO POR REGIÃO

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Democrática	N	2173	7807	9793	4569	2526	26868
	% Região	43,3%	47,7%	43,7%	40,6%	53,8%	45,0%
Gerencial	N	580	2220	4678	2326	829	10633
	% Região	11,6%	13,6%	20,9%	20,7%	17,7%	17,8%
Patrimonial	N	1368	4319	2717	1230	567	10201
	% Região	27,3%	26,4%	12,1%	10,9%	12,1%	17,1%
Elaborado de outra maneira	N	897	2007	5239	3126	771	12040
	% Região	17,9%	12,3%	23,4%	27,8%	16,4%	20,2%
Total	N	5018	16353	22427	11251	4693	59742
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

A seguir apresentamos uma tabela que relaciona a forma de elaboração do PP com as regiões brasileiras nos anos de 2003 e 2007.

QUADRO 11: FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO EM 2003 E 2007

REGIÃO	FORMA / ANO	2003	2007
NORTE	Democrática	40,6%	43,3%
	Gerencial	13,0%	11,6%
	Patrimonial	45,3%	27,3%
	Outra maneira	-	17,9%
NORDESTE	Democrática	53,4%	47,7%
	Gerencial	12,8%	13,6%
	Patrimonial	33,8%	26,4%
	Outra maneira	-	12,3%
SUDESTE	Democrática	59,2%	43,7%
	Gerencial	20,6%	20,9%
	Patrimonial	20,2%	12,1%
	Outra maneira	-	23,4%
SUL	Democrática	59,0%	40,6%
	Gerencial	26,8%	20,7%
	Patrimonial	14,2%	10,9%
	Outra maneira	-	27,8%
CENTRO OESTE	Democrática	64,7%	53,8%
	Gerencial	13,7%	17,7%
	Patrimonial	21,6%	12,1%
	Outra maneira	-	16,4%

Fonte: Elaborado pela autora.

Em todas as regiões observa-se que diminuíram as formas patrimoniais de elaboração do PP, o que significa dizer que diminuiu: o número de escolas que não tem PP, o número de diretores que não sabem como o projeto foi desenvolvido e a adoção de modelos prontos encaminhados pelas secretarias de educação. Com exceção da região Norte, nas demais regiões diminuiu significativamente a forma que chamamos democrática de elaboração do Projeto Pedagógico, entretanto não se registrou uma mudança significativa no percentual de diretores que dizem utilizar a forma gerencial. O que chama a atenção em 2007 é o percentual de diretores que afirmam elaborar o PP de outra maneira. É possível que em 2003 como não havia no questionário esta alternativa, os diretores tenham optado por marcar a opção que caracteriza a forma democrática ou a forma patrimonial, para caracterizar as outras formas de elaboração do PP já que houve uma redução no percentual nestas duas formas em 2007.

Conforme Paro (2003) e Souza (2007) a forma de provimento ao cargo de diretores escolares influencia a maneira como estes diretores desenvolverão a gestão das escolas. De acordo com Souza (2007) “mesmo que isso não se realize de forma tão imediata [...] aquelas formas podem demonstrar a compreensão que a administração do sistema de ensino tem sobre a função” (p. 216). Os diretores que são eleitos pela comunidade para assumir a função, por exemplo, vivenciaram o processo democrático e, em tese isso os instrumentaliza a

desenvolver o seu trabalho levando em conta o diálogo, a participação da comunidade e dos diversos atores envolvidos no processo educativo.

Diante disso, parece-nos pertinente relacionarmos a forma como o projeto pedagógico das escolas foi construído com a forma como o diretor chegou à função, pois isso pode explicar o percentual de escolas que elaboraram o PP de “outra maneira”. Vejamos nas tabelas abaixo:

TABELA 37: PROVA BRASIL 2007 - PROVIMENTO AO CARGO E FORMA DE ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO

			PP				Total
			Democrática	Gerencial	Patrimonial	Outra maneira	
Provimento	Democrática	N	6687	2867	1644	3726	14924
		% Provimento	44,8%	19,2%	11,0%	25,0%	100,0%
		% PP	24,3%	26,5%	15,5%	30,6%	24,4%
	Misto	N	4244	1779	981	1932	8936
		% Provimento	47,5%	19,9%	11,0%	21,6%	100,0%
		% PP	15,4%	16,5%	9,2%	15,9%	14,6%
	Gerencial	N	2855	1382	972	1245	6454
		% Provimento	44,2%	21,4%	15,1%	19,3%	100,0%
		% PP	10,4%	12,8%	9,1%	10,2%	10,5%
	Patrimonial	N	11892	3923	6349	4062	26226
		% Provimento	45,3%	15,0%	24,2%	15,5%	100,0%
		% PP	43,1%	36,3%	59,7%	33,4%	42,9%
	Outras	N	1892	863	686	1195	4636
		% Provimento	40,8%	18,6%	14,8%	25,8%	100,0%
		% PP	6,9%	8,0%	6,5%	9,8%	7,6%
Total	N		27570	10814	10632	12160	61176
	% Provimento		45,1%	17,7%	17,4%	19,9%	100,0%
	% PP		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

QUADRO 12: PROVIMENTO AO CARGO E ELABORAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO

Provimento	Forma de elaboração do PP
Democrático	1º democrática; 2º Outra maneira; 3º Gerencial; 4º Patrimonial
Misto	1º democrática; 2º Outra maneira; 3º Gerencial; 4º Patrimonial
Gerencial	1º democrática; 2º Gerencial; 3º Outra maneira; 4º Patrimonial
Patrimonial	1º democrática; 2º Patrimonial; 3º Outra maneira; 4º Gerencial

Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se que em todas as formas de provimento à função de diretor predomina a elaboração do PP de forma democrática. Em todos os casos o percentual ultrapassa 40%. Em relação ao modelo democrático e patrimonial de provimento à função de diretor a ideia que levantamos acima parece se justificar, uma vez que os diretores que chegam à função de

forma democrática tendem a construir o PP de forma democrática. Nos modelos patrimonial e gerencial embora a primeira opção seja a elaboração de forma democrática, a segunda opção condiz com a forma como chegaram ao cargo. Em relação ao modelo misto a construção do PP é semelhante ao modelo democrático. Entretanto, no modelo gerencial de provimento à função, a forma gerencial de elaboração do PP aparece em segundo lugar. No modelo misto o que aparece em segundo lugar é a elaboração do PP de “outra maneira”, isso também acontece com o modelo democrático de escolha de diretores.

Analisando do ponto de vista da elaboração do PP observamos que 33,4% dos que elaboram de “outra maneira” chegaram ao cargo pelo modelo patrimonial, 30,6% chegaram à função de forma democrática, 15,9% pelo processo misto e 10,5% pelo modelo gerencial. Tendo em vista que esses dois últimos tendem a elaborar o PP em sua maioria de forma democrática é provável que as outras formas de elaboração do PP se caracterizem como mais democrática também. Ao passo que no modelo patrimonial e gerencial as outras forma de elaboração talvez não sejam tão democráticas.

Diante disso, parece ter crescido as formas democráticas de elaboração do PP. Embora o percentual de escolas cujo diretor elabora o PP junto com os professores tenha diminuído de 2003 a 2007. Em 2007, essa diminuição parece ter dado lugar a outras formas também democráticas de elaboração do PP.

4.4.2 Conselho Escolar

Os conselhos escolares são instituições que oferecem um potencial significativo de ampliação da democracia, porque garantem a inclusão dos diferentes sujeitos que atuam na escola: pais, alunos, funcionários e professores, como participantes ativos na gestão escolar conforme assegura a LDB 9394/96 no artigo 14, II como um dos princípios da gestão democrática: “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil, 1996). Um dos argumentos que sustentam a constituição de conselhos escolares segundo Souza (2007) é “a necessidade da presença de outros sujeitos com vistas a se compor um quadro multirreferenciado, necessário ao enfrentamento da crescente complexidade dos problemas escolares” (p. 226).

Na prática, conforme estudo realizado por Camargo (1997) e que fizemos referência no capítulo dois, há vários condicionantes que acabam limitando o papel democratizante dos conselhos escolares e que esbarram na cultura da pouca participação. Souza (2007) aponta que as barreiras encontradas pelos conselhos escolares estão principalmente na “compreensão que os diferentes sujeitos têm em relação aos princípios e capacidades do CE e na qual há uma identificação do CE como um organismo auxiliar da direção e/ou da gestão escolar” (p.

226). Além disso, “classicamente, a comunidade escolar reconhece na diretora da escola a sua principal autoridade e a possibilidade de modificar esta ideia, plantando elementos de uma cultura mais democrática, na qual o sujeito coletivo representado pelo CE seria, este sim, a grande autoridade política, não encontra simpatia em parte dos dirigentes escolares” (SOUZA, 2007, p. 227). Além disso, parte das resistências à atuação dos conselhos escolares vem dos professores “historicamente aculturados na condição de grupo dominante na escola” (SOUZA, 2007, p. 227) que resistem à possibilidade de inserção de diferentes opiniões e da socialização do poder com outros segmentos da escola.

Nossa base empírica, entretanto, não nos permite avaliar em que condições funcionam os conselhos escolares, quem são os seus líderes, os assuntos que são tratados nas reuniões e se há ou não resistência, por exemplo. Porém, nos permite averiguar à existência de conselhos nas escolas, o número de vezes que se reuniram e os segmentos escolares que estão representados nele, que são informações importantes sobre estes colegiados nas escolas. Nesse sentido, quando analisamos a presença de conselhos escolares no período de 1997 a 2007 observamos que houve um aumento crescente no percentual de escolas que passaram a ter conselho escolar. Em 1997 esse percentual era de 76%, em 2003 passou para 86,4% e em 2007 cresceu para 88,3%. O maior crescimento se situa entre 1997 e 2003, conforme é possível observar nas tabelas abaixo. Entretanto, em 2007 ainda era alto o percentual de escolas brasileiras nas quais não existia conselho escolar, chegava a 11,6%. Na região Norte este percentual em 1997 era de 28,9%, em 2003 diminuiu para 21,8% e em 2007 aumentou para 25,5%. Em 1997 a região Sul apresentava o maior percentual de escolas que não tinham conselho escolar no total 31,9%, em 2003 diminuiu para 17,6% e em 2007 esse percentual era de 16,7%. As regiões Norte e Sul em 1997 apresentavam os maiores percentuais de escolas sem conselho escolar. Em 2007, embora o percentual tenha diminuído as duas regiões continuaram apresentando os maiores percentuais de escolas sem conselho escolar no Brasil.

Além da exigência presente na legislação, o aumento de escolas que possuem conselhos escolares pode ser uma consequência do processo de descentralização especialmente em relação aos recursos destinados às escolas que, para a sua viabilização, de acordo com o PNE “foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares” (BRASIL, 2001, p. 168). O aumento no percentual de escolas que passaram a ter conselho escolar nestes dez anos pode indicar a expansão, mesmo que parcial da gestão democrática.

TABELA 38: SAEB 1997 – EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
A escola contou com a colaboração do conselho de escola neste ano?	Sim	N	278	343	182	79	150	1032
		% Região	71,1%	78,7%	81,6%	68,1%	78,1%	76,0%
	Não	N	113	93	41	37	42	326
		% Região	28,9%	21,3%	18,4%	31,9%	21,9%	24,0%
Total		N	391	436	223	116	192	1358
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 39: SAEB 2003 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO⁶⁸

		Região					
		N	NE	SE	S	CO	Total
Sim, existe conselho na escola	N	409	1008	526	488	413	2844
	% Região	78,2%	88,8%	90,2%	82,4%	90,0%	86,4%
Não existe Conselho Escolar	N	114	127	57	104	46	448
	% Região	21,8%	11,2%	9,8%	17,6%	10,0%	13,6%
Total	N	523	1135	583	592	459	3292
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 40: PROVA BRASIL 2007 - EXISTÊNCIA DO PROJETO PEDAGÓGICO POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Sim, existe Conselho de Escola	N		3703	14385	20939	9391	4308	52726
	% Região		74,5%	88,1%	93,1%	83,3%	92,2%	88,3%
Não existe Conselho de Escola	N		1265	1944	1553	1887	366	7015
	% Região		25,5%	11,9%	6,9%	16,7%	7,8%	11,7%
Total	N		4968	16329	22492	11278	4674	59741
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Junto com o aumento no percentual de escolas que contam com conselhos escolares em 2007 é preciso verificar se estes conselhos estão ativos na escola. Uma forma de verificar isso é saber quantas vezes ao ano eles se reuniram. De acordo com os dados do SAEB e Prova Brasil observa-se que em 1997 os conselhos que se reuniam três vezes ou mais somavam um percentual de 82,2%. Esse percentual, nos demais anos 2003 e 2007 era um pouco menor. Em 2003 o percentual de conselhos que se reuniu três vezes ou mais era de 76,5%. Em 2007 aumentou, chegando a 78,2%. Observa-se que nestes dez anos diminuiu o número de conselhos ativos nas escolas públicas.

⁶⁸ O dado referente à existência de conselhos escolares nos questionários de 2003 e 2007 foi obtido através da recodificação da variável “Quantas vezes o conselho da escola se reuniu?” Uma vez que uma das alternativas de resposta era “Não existe Conselho de Escola” e as demais alternativas supunham a existência de um conselho escolar.

Na análise por região, a presença de conselhos que se reuniam três vezes ou mais no ano diminuiu em todas as regiões, de 1997 até 2003. Em 2007 houve um pequeno aumento, o Sudeste neste ano apresentava o maior percentual de escolas nas quais os conselhos se reuniram três vezes ou mais ao ano, 84,5%. Na região Centro-Oeste este percentual era de 83,5%, na região Sul 83,2%, na região Norte 71,9% e na região Nordeste era de 65,8%.

TABELA 41: SAEB 1997 - NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu este ano?	Uma vez por mês	N	84	142	66	39	58	389
		% Região	29,1%	38,9%	35,3%	47,0%	38,9%	36,3%
	Uma vez por bimestre	N	140	143	98	38	73	492
		% Região	48,4%	39,2%	52,4%	45,8%	49,0%	45,9%
	Uma vez por semestre	N	49	47	16	1	15	128
		% Região	17,0%	12,9%	8,6%	1,2%	10,1%	11,9%
	Apenas uma vez	N	14	24	6	3	2	49
		% Região	4,8%	6,6%	3,2%	3,6%	1,3%	4,6%
	Nenhuma vez	N	2	9	1	2	1	15
		% Região	,7%	2,5%	,5%	2,4%	,7%	1,4%
Total	N	289	365	187	83	149	1073	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 42: SAEB 2003 – NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO ⁶⁹

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Neste ano, quantas vezes o Conselho de escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	21	36	12	18	7	94
		% Região	4,2%	3,5%	2,2%	3,6%	1,6%	3,3%
	Uma vez	N	36	78	19	15	13	161
		% Região	7,3%	7,7%	3,6%	3,0%	3,1%	5,6%
	Duas vezes	N	89	163	66	53	41	412
		% Região	18,1%	16,1%	12,5%	10,8%	9,9%	14,4%
	Três vezes ou mais	N	263	731	429	402	352	2177
		% Região	53,6%	72,5%	81,5%	82,3%	85,2%	76,5%
Total	N	490	1008	526	488	413	2844	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

⁶⁹ Foi retirado desta questão em 2003 e 2007 a alternativa “Não existe conselho de escola” e o percentual de respostas nas demais alternativas foi recalculado. Dessa forma foi possível alcançar um maior grau de comparabilidade com os dados de 1997.

TABELA 43: PROVA BRASIL 2007 - NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DA ESCOLA SE REUNIU POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Neste ano, quantas vezes o conselho desta escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	118	403	244	209	59	1033
		% Região	3,1%	2,8%	1,1%	2,2%	1,3%	1,9%
	Uma vez	N	219	1179	615	382	139	2534
		% Região	5,9%	8,1%	2,9%	4,0%	3,2%	4,8%
	Duas vezes	N	701	3328	2374	986	511	7900
		% Região	18,9%	23,1%	11,3%	10,4%	11,8%	14,9%
	Três ou mais vezes	N	2665	9475	17706	7814	3599	41259
		% Região	71,9%	65,8%	84,5%	83,2%	83,5%	78,2%
Total	N	3703	14385	20939	9391	4308	52726	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Entretanto, se formos observar do ponto de vista dos conselhos menos atuantes, ou seja, aqueles que se reuniram até duas vezes observamos que este número aumentou nestes dez anos. Vejamos no quadro abaixo:

QUADRO 13: NÚMERO DE VEZES QUE O CONSELHO DE ESCOLA SE REUNIU EM 1997, 2003 E 2007.

Reunião do conselho/Ano	1997	2003	2007
Nenhuma vez	1,4%	3,3%	1,9%
Uma vez	4,6%	5,6%	4,8%
Duas vezes	11,9%	14,4%	14,9%
Três vezes ou mais	82,2%	76,5%	78,2%

Fonte: Elaborado pela autora.

A diminuição do percentual de conselhos mais atuantes e o aumento dos conselhos menos atuantes (que se reuniram até duas vezes por ano) podem ser observados de forma mais marcante de 1997 para 2003. Isso ocorreu em todas as regiões. Na região Norte, foi onde houve a maior redução no número de conselhos que se reuniram três vezes ou mais, em 1997 o percentual era de 77,5% e em 2003 passou para 53,6%. Esta região, entretanto, foi a que registrou o menor aumento no número de escolas que passaram a ter conselho escolar de 1997 a 2003. Então, possivelmente diminuíram a sua atuação em 2003, conselhos que eram ativos em 1997. Contudo, os questionários não nos permitem identificar se estas escolas, cujos conselhos são pouco ativos possuem outras formas de organização coletivas como Associações de Pais ou Unidades Executoras, por exemplo, pois isso poderia ser indício de influências da reforma gerencial na educação.

De 1997 até 2003 o que se observou foi um aumento acentuado no número de escolas que passaram a ter um conselho escolar, mas foi também o período em que mais aumentou o

número de conselhos inativos. Isso parece indicar que a exigência legal de constituição dos conselhos escolares ou do próprio PNE, resultou na maior presença dos conselhos escolares nas escolas. Entretanto, em vários casos estes conselhos passaram a existir apenas no papel. De 2003 a 2007 observa-se um movimento contrário do que se tinha no período anterior. Diminuiu em todas as regiões o percentual de conselhos que, embora existissem não se reuniram nenhuma vez e aumentou o número de conselhos que passaram a se reunir duas vezes ao ano. Continua sendo uma atuação pequena, contudo já indica um avanço. Aumentou também em 2007 embora levemente (1,7%) o percentual de conselhos que se reuniram três vezes ou mais. Analisando esse período de dez anos, observa-se que em 1997 embora o número de escolas que possuíam conselho escolar fosse menor, os conselhos que existiam eram mais atuantes (no sentido de que se reuniam mais) do que em 2007. De modo geral, nesse período, aumentou o número de escolas que possuem conselhos escolares, mas aumentou também o número de conselhos pouco ativos.

Quanto à composição do conselho escolar, em 1997 as questões possuem um formato diferente dos demais anos. Em 1997, as alternativas não consideram a presença de funcionários no conselho escolar. Contudo, a presença do diretor aparece em todas as alternativas, o que parece indicar que o dirigente da escola era uma figura importante nos conselhos escolares em 1997. Em 2003 e 2007 não é perguntado sobre a presença do diretor e passa a ser considerada a presença de funcionários no conselho da escola.

TABELA 44: SAEB 1997 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					
			N	NE	SE	S	CO	Total
Qual é a composição do Conselho Escolar?	Direção e represent. dos professores	N	20	9	7	4	4	44
		% Região	7,0%	2,5%	3,7%	4,7%	2,7%	4,1%
	Direção, professores e pais.	N	46	42	27	14	22	151
		% Região	16,0%	11,5%	14,4%	16,5%	14,8%	14,1%
	Direção, professores, pais e alunos.	N	208	310	150	62	121	851
		% Região	72,5%	84,7%	80,2%	72,9%	81,2%	79,2%
	Direção, professores e alunos.	N	13	5	3	5	2	28
		% Região	4,5%	1,4%	1,6%	5,9%	1,3%	2,6%
Total	N	287	366	187	85	149	1074	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

De acordo com o SAEB de 1997, em todas as regiões destaca-se o percentual de diretores que afirmaram que em suas escolas o conselho é composto pela direção, por pais, alunos e professores. O percentual de escolas brasileiras, cujo conselho apresentava esta

composição em 1997 era de 79,2%. Com destaque para a região Nordeste cujo percentual chegava a 84,7%, centro oeste 81,2%, Sudeste 80,2%, Sul 72,9% e Norte 72,5%.

Conforme as tabelas 4.46 e 4.47 Em relação à presença de professores no conselho escolar, o percentual aumentou de 2003 até 2007, mas esse aumento não chegou a 1%. Quanto à presença de funcionários no conselho escolar observa-se que aumentou o percentual de escolas que incluíram este segmento em seu conselho em 2003 o percentual era de 95,2% e em 2007 passou para 96,2%, como pode ser observado nas tabelas 4.48 e 4.49.

TABELA 45: SAEB 2003 – PRESENÇA DE PROFESSORES NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
O conselho é composto por professores?	Sim	N	397	981	516	492	408	2794
		% Região	95,0%	98,2%	98,1%	98,0%	99,0%	97,8%
	Não	N	21	18	10	10	4	63
		% Região	5,0%	1,8%	1,9%	2,0%	1,0%	2,2%
Total	N		418	999	526	502	412	2857
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

Tabela 46: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE PROFESSORES NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
O conselho da escola é composto por professores?	Sim	N	3511	13676	20204	9026	4144	50561
		% Região	97,4%	97,2%	98,9%	98,8%	99,3%	98,3%
	Não	N	93	393	221	113	31	851
		% Região	2,6%	2,8%	1,1%	1,2%	,7%	1,7%
Total	N		3604	14069	20425	9139	4175	51412
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

TABELA 47: SAEB 2003 - PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
O Conselho da escola é composto por funcionários?	Sim	N	378	958	502	466	403	2707
		% Região	92,2%	96,2%	95,6%	93,2%	97,8%	95,2%
	Não	N	32	38	23	34	9	136
		% Região	7,8%	3,8%	4,4%	6,8%	2,2%	4,8%
Total	N		410	996	525	500	412	2843
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 48: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE FUNCIONÁRIOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
O conselho da escola é composto por funcionários?	Sim	N	3411	13310	19919	8594	4080	49314
		% Região	94,9%	95,0%	97,7%	94,7%	97,8%	96,2%
	Não	N	184	705	468	485	91	1933
		% Região	5,1%	5,0%	2,3%	5,3%	2,2%	3,8%
	Total	N	3595	14015	20387	9079	4171	51247
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

Quanto à presença de pais no Conselho Escolar (tabelas 4.50 e 4.51) também é possível observar um aumento de 2003 para 2007 no percentual de escolas que incluem pais no conselho. Esse aumento é de 0,9%.

Em relação à presença de alunos, o percentual é menor do que dos demais segmentos da escola. O percentual de escolas que incluem alunos no conselho escolar teve uma leve diminuição de 2003 até 2007, passou de 81,4% para 81,1%, conforme se observa nas tabelas 4.52 e 4.53.

TABELA 49: SAEB 2003 - PRESENÇA DE PAIS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
O conselho é composto por pais?	Sim	N	373	969	503	487	403	2735
		% Região	90,5%	97,3%	95,4%	97,0%	97,8%	96,0%
	Não	N	39	27	24	15	9	114
		% Região	9,5%	2,7%	4,6%	3,0%	2,2%	4,0%
Total		N	412	996	527	502	412	2849
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 50: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE PAIS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
O conselho da escola é composto por pais?	Sim	N	3397	13563	19864	8847	4100	49771
		% Região	94,5%	96,4%	97,4%	97,0%	98,2%	96,9%
	Não	N	197	506	540	273	75	1591
		% Região	5,5%	3,6%	2,6%	3,0%	1,8%	3,1%
	Total	N	3594	14069	20404	9120	4175	51362
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

TABELA 51: SAEB 2003 – PRESENÇA DE ALUNOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
O conselho é composto por alunos?	Sim	N	305	866	402	396	328	2297
		% Região	74,2%	87,5%	77,5%	79,8%	80,6%	81,4%
	Não	N	106	124	117	100	79	526
		% Região	25,8%	12,5%	22,5%	20,2%	19,4%	18,6%
Total	N		411	990	519	496	407	2823
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 52: PROVA BRASIL 2007 - PRESENÇA DE ALUNOS NO CONSELHO ESCOLAR POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
O conselho da escola é composto por alunos?	Sim	N	2761	11245	16618	7013	3394	41031
		% Região	77,8%	81,4%	82,6%	78,4%	82,3%	81,1%
	Não	N	787	2576	3509	1935	730	9537
		% Região	22,2%	18,6%	17,4%	21,6%	17,7%	18,9%
Total	N		3548	13821	20127	8948	4124	50568
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

No quadro abaixo sintetizamos o percentual de pais, funcionários, professores e alunos no conselho escolar no ano de 2003 e 2007.

QUADRO 14: PRESENÇA DOS DIFERENTES SEGMENTOS NO CONSELHO ESCOLAR EM 2003 E 2007

SEGMENTOS	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Professores	97,8%	98,3%
Pais	96,0%	96,9%
Funcionários	95,2%	96,2%
Alunos	81,4%	81,1%

Fonte: Elaborado pela autora

Em 2007 em relação a 2003 houve um pequeno aumento no percentual de escolas que envolvem professores, pais e funcionários no Conselho de Escola. Diminuiu apenas o percentual de alunos em 0,3%. Mais de 95% dos conselhos escolares são compostos por professores, funcionários e pais, nesta ordem: professores, 97,8%, pais, 96% e funcionários 95,2%. Em relação a presença de alunos o percentual é um pouco menor, no total chega a 81,4%. A Região Norte é a que menos inclui alunos no conselho escolar (74,2%), nas demais regiões esse percentual é um pouco maior.

Observa-se que é alto o percentual de escolas que incluem estes segmentos no conselho o que pode indicar que está havendo maior participação nas decisões e maior controle da comunidade sobre a escola (SOUZA, 2007). Porém, a simples presença dos sujeitos representantes dos diversos segmentos não é garantia de que a atuação do conselho

seja democrática. Na prática, a exigência legal destas representações no conselho pode levar a compreensão de que a simples presença pode ser entendida como participação (Camargo, 1997). De qualquer forma, mesmo que parcialmente, avaliamos que o aumento no número de escolas que possuem um conselho escolar e o alto percentual de representação dos diferentes segmentos, significou a ampliação da democracia escola nestes dez anos em estudo.

Contudo é importante salientar que esta expansão também pode significar um interesse técnico, mais do que democrático, uma vez que houve um incentivo da reforma na educação dos anos 1990 para a criação de órgão coletivos nas escolas como forma de controle que, de acordo com Souza (2009): “É uma percepção de que os conselhos de escola poderiam significar uma diminuição do poder da corporação docente no controle do poder escolar, pois a presença dos pais e familiares dos alunos nesses conselhos representaria a figura do cliente ou usuário ou cidadão que tem a tarefa de cobrar resultados da escola” (p. 279). A verificação desse dado poderia nos dar a dimensão do grau de democracia ou de gerencialismo presente nas mudanças ocorridas no perfil dos conselhos escolares nestes dez anos. Entretanto, isso exigiria um tempo maior de estudo e imersão na prática dos conselhos escolares.

4.4.3 Relação com a comunidade

O questionário do SAEB de 1997 é mais restrito ao abordar a relação da escola com a comunidade. As questões referentes a isso tratam das reuniões que a escola realizou com pais para tratar de assuntos diversos. Em geral 98,6% das escolas brasileiras realizaram reuniões de pais ou responsáveis durante ao ano de 1997. A região Nordeste apresentou o menor percentual (97,1%) de escolas que realizaram reuniões com professores, pais ou responsáveis durante o ano de 1997. O maior percentual se encontra na região Sul, na qual 100% dos diretores afirmaram que as escolas fizeram este tipo de reunião.

TABELA 53: SAEB 1997 – REUNIÕES COM PAIS OU RESPONSÁVEIS POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Você realizou reuniões com prof. pais ou respons. neste ano letivo?	Sim	N	399	441	228	115	196	1379
		% Região	99,3%	97,1%	99,1%	100,0%	99,0%	98,6%
	Não	N	3	13	2	0	2	20
		% Região	,7%	2,9%	,9%	,0%	1,0%	1,4%
Total		N	402	454	230	115	198	1399
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Em 1997, de acordo com a tabela 4.55 quase a totalidade dos diretores afirmaram que suas escolas fizeram reuniões para tratar do rendimento dos alunos 99,4% das escolas fizeram reuniões para tratar deste assunto. É alto também o percentual de escolas que fizeram reuniões para tratar de aspectos relacionados à disciplina dos alunos, no total 98,0%, como pode ser observado na tabela 4. 56.

TABELA 54: SAEB 1997 – REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DO RENDIMENTO DOS ALUNOS POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
As reuniões com prof., pais ou responsáveis tratou do rendimento dos alunos?	Sim	N	389	438	229	114	192	1362
		% Região	99,2%	99,8%	100,0%	99,1%	98,5%	99,4%
	Não	N	3	1	0	1	3	8
		% Região	,8%	,2%	,0%	,9%	1,5%	,6%
Total	N		392	439	229	115	195	1370
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 55: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DA DISCIPLINA DOS ALUNOS POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
As reuniões com prof., pais ou responsáveis tratou da disciplina dos alunos?	Sim	N	387	427	225	112	189	1340
		% Região	98,2%	97,7%	98,7%	97,4%	97,9%	98,0%
	Não	N	7	10	3	3	4	27
		% Região	1,8%	2,3%	1,3%	2,6%	2,1%	2,0%
Total	N		394	437	228	115	193	1367
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Um pouco mais da metade das escolas (51,4%) realizou reuniões com professores e pais para solicitação de recursos para a escola. A região Sul é a que apresenta o maior percentual de escolas que realizou esse tipo de reunião 75,2%. A região Nordeste foi a que apresentou o menor percentual 41,1%, conforme é possível observar na tabela 4.57.

TABELA 56: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA SOLICITAÇÃO DE RECURSOS PARA A ESCOLA POR REGIÃO

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
As reuniões com prof., pais ou respons. tratou da solicitação de recursos para a escola?	Sim	N	193	178	130	85	104	690
		% Região	49,9%	41,1%	58,3%	75,2%	55,6%	51,4%
	Não	N	194	255	93	28	83	653
		% Região	50,1%	58,9%	41,7%	24,8%	44,4%	48,6%
Total	N		387	433	223	113	187	1343
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

TABELA 57: SAEB 1997 - REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA DA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
As reuniões com prof., pais ou respons. tratou da apres. de proposta pedagógica da escola?	Sim	N	329	373	208	110	160	1180
		% Região	85,0%	86,1%	91,6%	95,7%	84,7%	87,3%
	Não	N	58	60	19	5	29	171
		% Região	15,0%	13,9%	8,4%	4,3%	15,3%	12,7%
Total	N		387	433	227	115	189	1351
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

Outro assunto tratado nas reuniões com pais e responsáveis é a apresentação da proposta pedagógica da escola. Em todas as regiões o percentual de diretores que responderam que suas escolas fizeram reuniões para tratar deste assunto fica acima de 80%. A região Sul apresenta o maior percentual 95,7%, o menor percentual está na região Centro Oeste 84,7%.

TABELA 58: SAEB 1997 REUNIÕES COM PROFESSORES, PAIS OU RESPONSÁVEIS PARA TRATAR DE PALESTRAS SOBRE TEMAS DE INTERESSE DA COMUNIDADE POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
As reuniões com prof., pais ou respons. tratou de palestra sobre temas de interesse da comun. escolar?	Sim	N	286	323	164	91	132	996
		% Região	74,5%	75,3%	73,5%	79,1%	68,8%	74,2%
	Não	N	98	106	59	24	60	347
		% Região	25,5%	24,7%	26,5%	20,9%	31,3%	25,8%
Total	N		384	429	223	115	192	1343
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 1997, MEC/INEP, 1997.

O assunto menos tratado nas reuniões com professores, pais ou responsáveis, foram palestras sobre temas de interesse da comunidade escolar. No total 74,2%. A Região Centro-Oeste foi a que menos realizou este tipo de reunião 68,8%.

As perguntas realizadas aos diretores escolares através do questionário do SAEB de 1997 que envolvem a relação escola-comunidade escolar, conforme vimos, são restritas às reuniões para tratar de assuntos como: rendimento dos alunos, disciplina, solicitação de recursos para a escola, apresentação da proposta pedagógica e a realização de palestras sobre assuntos de interesse da comunidade. Destes aspectos, observa-se que apenas a solicitação de recursos, visa à colaboração dos pais com aspectos materiais da escola. Os demais assuntos, com exceção das palestras, partem de iniciativas da escola e se relacionam com a aprendizagem dos alunos ou com a proposta pedagógica da escola.

Os questionários do SAEB de 2003 e da Prova Brasil de 2007 sobre o que estamos chamando de relação escola-comunidade, houve uma mudança significativa nas perguntas feitas aos diretores. As questões passaram tratar de aspectos como a utilização do espaço escolar para atividades comunitárias, a realização de campanhas de solidariedade, a realização de eventos promovidos tanto pela escola quanto pela comunidade e a realização de mutirão para limpeza e manutenção do espaço escolar. Estas perguntas apontam para um dos objetivos da reforma educacional que era o envolvimento e a participação das famílias, no sentido de serem colaboradoras da escola na construção de melhorias na educação pública. Nesse sentido, o próprio texto do questionário revela que a política pensada para a comunidade escolar a partir da reforma educacional dos anos 1990, possuía claras orientações neoliberais.

Quanto aos dados, observa-se nas duas tabelas abaixo 4.60 e 4.61 que aumentou o percentual de diretores que afirmam que suas escolas não abrem espaço para atividades comunitárias. Em 2003 o percentual era de 10,6%. Em 2007 esse percentual subiu para 12,9%. Os que afirmam que abrem espaço para este tipo de atividade, na maioria dos casos as atividades são planejadas conjuntamente escola e comunidade. Em 2003 o percentual era de 64, 6% e em 2007 passou para 65,%. Em segundo lugar estão as atividades planejadas pela própria escola que em 2003 o percentual era de 17,4%, baixando para 15,9% em 2007. O menor percentual é de atividades planejadas apenas pela comunidade que era de 7,4% em 2003 e baixou para 6,2% em 2007. Portanto, observa-se que há uma tendência a diminuição no percentual de escolas que abrem espaço para este tipo de atividade.

TABELA 59: SAEB 2003 – UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Os espaços de sua escola são utilizados para atividades comunitárias?	Sim, planejadas apenas pela escola.	N	90	176	100	120	91	577
		% Região	16,9%	15,4%	17,1%	20,3%	20,0%	17,4%
	Sim, planejadas apenas pela comunidade.	N	34	100	35	34	42	245
		% Região	6,4%	8,7%	6,0%	5,7%	9,2%	7,4%
	Sim, planejadas conjuntamente.	N	368	731	398	347	293	2137
		% Região	68,9%	63,9%	68,2%	58,6%	64,4%	64,6%
	Não	N	42	137	51	91	29	350
		% Região	7,9%	12,0%	8,7%	15,4%	6,4%	10,6%
Total	N	534	1144	584	592	455	3309	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003

TABELA 60: PROVA BRASIL 2007 - UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Os espaços da escola são utilizados para atividades comunitárias?	Sim, planejadas pela escola.	N	729	2304	3177	2322	917	9449
		% Região	14,6%	14,2%	14,3%	20,6%	19,7%	15,9%
	Sim, planejadas pela comum.	N	354	1267	1332	461	268	3682
		% Região	7,1%	7,8%	6,0%	4,1%	5,8%	6,2%
	Sim, planejadas conjuntamente.	N	3420	10645	15174	6476	2887	38602
		% Região	68,6%	65,6%	68,1%	57,5%	62,1%	65,0%
	Não	N	481	2019	2601	1999	578	7678
		% Região	9,7%	12,4%	11,7%	17,8%	12,4%	12,9%
Total	N	4984	16235	22284	11258	4650	59411	
	% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.1 Eventos de terceiros realizados na escola

Observa-se que diminuiu o percentual de diretores que declararam a realização de eventos de terceiros na escola e abertos a comunidade. Em 2003, 59% dos diretores afirmam que suas escolas realizaram este tipo de evento. Em 2007 este percentual passa para 53,2%. Conforme é possível observar nas tabelas abaixo.

TABELA 61: SAEB 2003 REALIZAÇÃO DE EVENTOS DE TERCEIROS NA ESCOLA E ABERTOS PARA A COMUNIDADE POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Ocorreram eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade?	Sim	N	350	639	379	324	268	1960
		% Região	65,4%	56,1%	64,6%	54,2%	58,0%	59,0%
	Não	N	185	501	208	274	194	1362
		% Região	34,6%	43,9%	35,4%	45,8%	42,0%	41,0%
Total	N		535	1140	587	598	462	3322
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 62: PROVA BRASIL 2007 - REALIZAÇÃO DE EVENTOS DE TERCEIROS NA ESCOLA E ABERTOS PARA A COMUNIDADE POR REGIÃO.

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Neste ano ocorreram nesta escola eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade?	Sim	N	3001	8791	11889	5736	2537	31954
		% Região	59,6%	53,5%	52,8%	50,5%	54,0%	53,2%
	Não	N	2033	7627	10635	5624	2165	28084
		% Região	40,4%	46,5%	47,2%	49,5%	46,0%	46,8%
Total	N		5034	16418	22524	11360	4702	60038
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.2 Ocorrência de eventos promovidos pela escola

Diminuiu também o percentual de diretores que afirmam que a escola realizou eventos destinados à comunidade externa. Em 2003, o percentual era de 74,6% e em 2007 passou para 73,1%.

TABELA 63: SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE EVENTOS DA ESCOLA DESTINADOS A COMUNIDADE POR REGIÃO

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Neste ano ocorreram eventos da escola e destinados à comunidade externa?	Sim	N	417	821	463	432	349	2482
		% Região	77,8%	71,8%	78,7%	72,5%	75,1%	74,6%
	Não	N	119	322	125	164	116	846
		% Região	22,2%	28,2%	21,3%	27,5%	24,9%	25,4%
Total	N		536	1143	588	596	465	3328
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 64: PROVA BRASIL 2007 REALIZAÇÃO DE EVENTOS DA ESCOLA DESTINADOS A COMUNIDADE POR REGIÃO

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Neste ano ocorreram eventos da escola e destinados à comunidade externa?	Sim	N	3881	11358	16839	8249	3567	43894
		% Região	77,1%	69,2%	74,8%	72,4%	75,7%	73,1%
	Não	N	1154	5061	5687	3139	1147	16188
		% Região	22,9%	30,8%	25,2%	27,6%	24,3%	26,9%
Total	N		5035	16419	22526	11388	4714	60082
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.3 Campanhas de solidariedade promovidas pela escola

A solidariedade na concepção gerencial de gestão, conforme vimos no capítulo três, passa a ser um valor de cidadania. E, provavelmente seja esta a justificativa para inserção de questões referentes a este assunto nos questionários de 2003 e 2007. Há, nos dois questionários, uma questão que se refere a campanhas de solidariedade promovidas pela escola e outra questão referente a campanhas de solidariedade promovidas pela comunidade. Observa-se que é maior o percentual de campanhas realizadas pelas escolas do que pela comunidade.

TABELA 65 SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Ocorreram campanhas de solidariedade promovidas pela escola?	Sim	N	297	661	406	428	285	2077
		% Região	55,9%	58,2%	69,2%	71,5%	61,6%	62,6%
	Não	N	234	475	181	171	178	1239
		% Região	44,1%	41,8%	30,8%	28,5%	38,4%	37,4%
Total	N		531	1136	587	599	463	3316
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

Quanto às campanhas de solidariedade desenvolvidas pela escola o percentual nacional continuou o mesmo em 2003 e 2007. Porém, nas regiões observa-se que o percentual diminuiu em todas as regiões com exceção do Norte que aumentou de 55,9% para 63,7%. E a região Sul teve um pequeno aumento 0,6%.

TABELA 66: PROVA BRASIL 2007 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA ESCOLA POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Neste ano ocorreram nesta escola campanhas de solidariedade promovidas pela escola?	Sim	N	3206	8765	14467	8176	2884	37498
		% Região	63,7%	53,6%	64,4%	72,1%	61,4%	62,6%
	Não	N	1824	7600	7990	3169	1816	22399
		% Região	36,3%	46,4%	35,6%	27,9%	38,6%	37,4%
Total	N		5030	16365	22457	11345	4700	59897
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.4 Campanhas de solidariedade promovidas pela comunidade

Com relação às campanhas de solidariedade desenvolvidas pela escola observa-se que a região Sul apresenta o maior percentual em 2003 (53,1%) e em 2007 (52,5%). Com exceção da região Norte que aumentou o percentual de 40,9% em 2003 para 44,6% em 2007, nas demais regiões o percentual de diretores que afirmaram a realização de campanhas de solidariedade pela comunidade escolar diminuiu.

TABELA 67: SAEB 2003 - REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA COMUNIDADE, ENVOLVENDO A ESCOLA POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Ocorreram neste ano campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola?	Sim	N	216	480	273	317	214	1500
		% Região	40,9%	42,4%	46,7%	53,1%	46,1%	45,4%
	Não	N	312	653	311	280	250	1806
		% Região	59,1%	57,6%	53,3%	46,9%	53,9%	54,6%
Total	N		528	1133	584	597	464	3306
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 68: PROVA BRASIL 2007- REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE SOLIDARIEDADE PROMOVIDAS PELA COMUNIDADE, ENVOLVENDO A ESCOLA POR REGIÃO.

			Região					Total
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Ocorreram neste ano campanhas de solidariedade promovidas pela comunidade envolvendo a escola?	Sim	N	2246	6600	9660	5949	2151	26606
		% Região	44,6%	40,3%	43,0%	52,5%	45,7%	44,4%
	Não	N	2786	9764	12811	5375	2552	33288
		% Região	55,4%	59,7%	57,0%	47,5%	54,3%	55,6%
Total	N		5032	16364	22471	11324	4703	59894
	% Região		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

De modo geral as campanhas de solidariedade são realizadas em maior número pelas escolas e não tanto pela comunidade escolar. Apesar de que em todos os casos o percentual de escolas e comunidade escolares que realizam campanhas de solidariedade está acima de 40%.

4.4.3.5 Mutirão para manutenção de horta, pomar e jardim da escola.

Observa-se que diminuiu o percentual de diretores que afirmam que a comunidade colaborou com a manutenção de hortas, pomar e jardins de 19,2% e 2003 para 16,8% em 2007.

TABELA 69: SAEB 2003 – COLABORAÇÃO DA COMUNIDADE NA MANUTENÇÃO DE HORTAS, POMAR E JARDINS POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Neste ano ocorreram nesta escola: comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins?	Sim	N	91	105	146	170	121	633
		% Região	17,3%	9,3%	24,9%	28,6%	26,1%	19,2%
	Não	N	436	1027	441	425	342	2671
		% Região	82,7%	90,7%	75,1%	71,4%	73,9%	80,8%
Total		N	527	1132	587	595	463	3304
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 70: PROVA BRASIL 2007 - COLABORAÇÃO DA COMUNIDADE NA MANUTENÇÃO DE HORTAS, POMAR E JARDINS POR REGIÃO.

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Neste ano ocorreram nesta escola: comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins?	Sim	N	738	1549	4119	2616	1032	10054
		% Região	14,7%	9,5%	18,3%	23,1%	21,9%	16,8%
	Não	N	4280	14820	18344	8699	3670	49813
		% Região	85,3%	90,5%	81,7%	76,9%	78,1%	83,2%
Total		N	5018	16369	22463	11315	4702	59867
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.6 Mutirão para limpeza da escola

Diminuiu também a participação da comunidade em mutirão de limpeza na escola de 28,8% para 20% em 2007.

TABELA 71: SAEB 2003 – PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRAÇÃO DE LIMPEZA DA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Neste ano ocorreram nesta escola: comunidade participando em mutirão para limpeza da escola?	Sim	N	203	298	134	169	149	953
		% Região	38,4%	26,2%	22,9%	28,4%	32,3%	28,8%
	Não	N	326	839	451	426	312	2354
		% Região	61,6%	73,8%	77,1%	71,6%	67,7%	71,2%
Total		N	529	1137	585	595	461	3307
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 72: PROVA BRASIL 2007 - PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRAÇÃO DE LIMPEZA DA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total
Neste ano ocorreram nesta escola: comunidade participando em mutirão para limpeza da escola?	Sim	N	1382	3240	3670	2651	1017	11960
		% Região	27,5%	19,8%	16,3%	23,4%	21,7%	20,0%
	Não	N	3636	13137	18813	8698	3673	47957
		% Região	72,5%	80,2%	83,7%	76,6%	78,3%	80,0%
Total		N	5018	16377	22483	11349	4690	59917
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

4.4.3.7 Mutirão para manutenção da estrutura física da escola

Em 2003 o percentual de diretores que afirmaram que a comunidade participou de mutirão para a manutenção da estrutura física da escola era de 22,5%. Em 2007 esse percentual caiu para 16,3%.

TABELA 73: SAEB 2003 - PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRÃO PARA MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Neste ano ocorreram nesta escola: comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola?	Sim	N	123	192	138	174	117	744
		% Região	23,3%	16,9%	23,6%	29,2%	25,3%	22,5%
	Não	N	405	943	447	421	345	2561
		% Região	76,7%	83,1%	76,4%	70,8%	74,7%	77,5%
Total		N	528	1135	585	595	462	3305
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados SAEB 2003, MEC/INEP, 2003.

TABELA 74: PROVA BRASIL 2007- PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM MUTIRÃO PARA MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA POR REGIÃO

			Região					Total
			NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	
Neste ano ocorreram nesta escola comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola?	Sim	N	1009	2131	3181	2577	872	9770
		% Região	20,2%	13,0%	14,2%	22,8%	18,6%	16,3%
	Não	N	3997	14250	19286	8723	3820	50076
		% Região	79,8%	87,0%	85,8%	77,2%	81,4%	83,7%
Total		N	5006	16381	22467	11300	4692	59846
		% Região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Microdados PROVA BRASIL 2007, MEC/INEP, 2007.

A reforma na educação recaiu conforme vimos, sobre a sua gestão tanto nos sistemas de ensino quanto nas unidades escolares. Na esfera micro, a reforma trouxe implicações especialmente para o papel dos gestores escolares, responsáveis últimos pelo “sucesso” da escola que na concepção gerencial passa pela utilização eficiente dos recursos, pela melhoria da qualidade educacional medida pelas avaliações centralizadas, pela efetivação da política de descentralização e autonomia que em tese viabilizaria a construção da qualidade na educação. Portanto, sobre os diretores está a responsabilidade pela mobilização da comunidade escolar fazendo-a participar do processo de gestão. Segundo Tavares (2004):

Os objetivos desse processo passam a ser: corresponder aos resultados definidos pelos órgãos centrais e aferidos através de um sistema de avaliação massificada do rendimento escolar e, concomitantemente, otimizar a utilização de recursos e responsabilizar-se pela manutenção financeira e material da escola (TAVARES, 2004, p. 45)

O envolvimento da comunidade escolar e a participação na gestão da escola são demandas democráticas que visam à divisão do poder com todos os segmentos da escola. Entretanto esses valores, conforme já vimos no início do capítulo, sintonizam-se também com a democracia gerencial, ganhando novos significados. A participação consiste no estabelecimento de parcerias com a comunidade escolar, por exemplo, para a manutenção do espaço físico da escola, colaborando com as solicitações pontuais realizadas pela escola. Não há nesta forma de participação a ideia de uma mobilização coletiva em prol da transformação e da emancipação dos sujeitos.

No estudo desenvolvido por Tavares (2004) sobre a gestão pública do sistema de ensino do Paraná de 1995 até 2002, período em que ocorreram mudanças significativas de cunho neoliberal na gestão das escolas públicas naquele estado a autora destaca que:

Dentro de uma proposta de gestão autônoma da unidade escolar, o foco principal foi o da responsabilidade pela manutenção financeira da escola. O procedimento já antigo de buscar recursos na “comunidade” através da atuação das APMs, criticado ao longo dos anos 80, passou a ser incentivado, consagrado e estimulado como necessário (TAVARES, 2004, p. 48).

A reforma educacional da década de 1990 preconizava essa forma de participação no sentido de colaboração e de corresponsabilidade da sociedade civil com a escola, ou seja, a sociedade estava sendo convocada a ocupar o espaço deixado pelo Estado na manutenção do espaço físico da escola e no provimento dos recursos financeiros e materiais. O fato dos questionários do SAEB 2003 e da Prova Brasil 2007 contemplarem este conjunto de questões que consideramos na análise por si só já é indicativo de que estas políticas foram pensadas para o contexto escolar.

Entretanto, nossa análise identifica que, principalmente sobre os mutirões para manutenção de diversos aspectos da escola, não parece ter havido uma adesão significativa da comunidade escolar para este tipo de atividade. Em relação às campanhas de solidariedade a maior protagonista deste tipo de atividade é a escola tanto em 2003 quanto em 2007 assim como os eventos destinados a comunidade são, em sua maioria, promovidos pela escola. Observa-se que houve uma diminuição do percentual de escolas que abriram espaço para a realização das atividades, envolvendo a comunidade escolar, descritas acima. Isso sugere que a reforma não provocou grande mobilização nas escolas no sentido de envolver a comunidade na realização de atividades diversas que em tese contribuiriam para a melhoria da qualidade da educação. Além disso, há uma tendência em diminuir ainda mais este envolvimento a partir de 2003. Sobre este aspecto, parece que os efeitos da reforma puderam ser melhor sentidos até 2003. Possivelmente em função da troca do governo brasileiro cuja ideologia política diferenciava-se do seu antecessor, houve um enfraquecimento no processo de reforma na educação em relação aos aspectos que envolvem a comunidade escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo o estudo sobre a gestão escolar compreendida a partir da Reforma do Estado de 1995 e da Reforma na Educação realizada neste mesmo período. Procurou-se identificar as possíveis repercussões da reforma gerencial realizada na esfera macro do sistema escolar sobre o perfil do gestor e dos processos de gestão que acontecem na esfera micro da escola. O propósito foi verificar em que medida os princípios gerenciais de gestão influenciaram o perfil dos dirigentes escolares e o perfil da gestão das unidades escolares. Entretanto, no decorrer do trabalho surgiu a necessidade de verificar a concretização dos princípios da gestão democrática, considerando que a década anterior à reforma foi marcada pela inserção, na CF de 1988 e posteriormente na LDB de 1996, do princípio da gestão democrática do ensino público. A partir desta reflexão, propusemo-nos a analisar também os possíveis efeitos dos princípios democráticos na gestão das escolas públicas brasileiras.

O caminho percorrido nesta dissertação objetivou, num primeiro momento, construir uma reflexão sobre a Reforma do Estado e da administração Pública no Brasil, que teve início em 1995. A partir daí, viu-se como necessário entender quais foram os modelos administrativos que fundamentaram a administração pública no Brasil, anteriores à Reforma, cujos pressupostos eram criticados pelo gerencialismo dos anos 1990. Assim, realizou-se uma retomada histórica que nos permitiu entender as raízes do clientelismo político característico do patrimonialismo que sustentou a administração pública durante o Período Colonial e na República Velha. A reforma promovida pelo DASP na década de 1930 tentou combater esse modelo administrativo através da profissionalização dos serviços públicos, inserindo princípios burocráticos, de impessoalidade, de mérito e de competência técnica. Contudo, observou-se que os traços patrimoniais persistiram e se fizeram/fazem presentes de diversas formas na administração pública ao longo do período analisado. Na década de 1990, a Reforma do Estado objetivava a inserção de princípios gerenciais na administração pública, em substituição à perspectiva burocrática que caracterizava o modelo anterior, tornando-o mais ágil e eficiente. As reformas no âmbito da administração pública que ocorreram no Brasil estavam inseridas também num conjunto de mudanças conjunturais provocadas pelas crises cíclicas do capitalismo. A reforma gerencial da década de 1990 fazia parte de um conjunto de medidas adotadas pelo ideário neoliberal de diminuição do papel do Estado na economia e de abertura de espaço para o desenvolvimento do mercado (HARVEY, 2008a, 2008b).

Essas mudanças provocaram efeitos especialmente sobre as políticas sociais, dentre elas a educacional. Diversos estudos (PERONI, 2008; ADRIÃO, 2006; HYPÓLITO, 2011) analisam os efeitos das políticas de cunho gerencial sobre os sistemas de ensino e diversos aspectos da educação pública e suas implicações para a construção da gestão democrática. Nesse estudo analisamos os efeitos das políticas neoliberais a partir da gestão escolar, ou seja, a partir da esfera micro, para onde as políticas educacionais em grande medida são direcionadas. Procuramos construir, ao longo do trabalho, uma caracterização do perfil dos gestores e dos processos de gestão na perspectiva democrática e na perspectiva gerencial de gestão, que se tornaram as lentes, através das quais observamos e analisamos os dados empíricos.

A análise dos dados pressupõe a coexistência das perspectivas de gestão democrática, gerencial e também patrimonial, no contexto escolar, uma vez que isso pode ser observado na esfera mais ampla da administração pública, o que parece ser reflexo da forma como as estruturas sociais se constituíram no Brasil, nas quais o novo e o velho, o moderno e o arcaico convivem (FAORO, 2000). E a escola como instituição social parece refletir esses modelos em maior ou menor medida em suas práticas de gestão.

Para a análise sobre o perfil do gestor consideramos como elementos essenciais os seguintes aspectos: forma como os diretores chegaram à função de direção escolar, a formação inicial e continuada dos diretores e a experiência em educação e em funções de gestão escolar. O perfil da gestão levou em consideração a existência do projeto pedagógico e a forma como foi construído, a existência do Conselho Escolar, os segmentos que dele fazem parte e o número de vezes que se reuniu. Além disso, o perfil da gestão considerou também a relação entre a escola e a comunidade através da realização de eventos ou atividades de diversas naturezas. As análises construídas no quarto capítulo e as sínteses dos dados que compilamos nos quadros 5.1 e 5.2 e que apresentamos abaixo, nos permitem fazer alguns apontamentos.

QUADRO 15: SÍNTESE DO PERFIL DOS GESTORES ESCOLARES 1997-2007

	Aspectos analisados		SAEB 1997	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Provimento ao cargo	Forma democrática		35,5%	26,8%	24,7%
	Forma mista		6,3%	14,7%	14,9%
	Forma gerencial		11,0%	6,1%	10,7%
	Forma patrimonial		47,2%	47,1%	42,0%
Formação inicial	Menos que o Ensino Médio		1,8%	0,3%	0,0%
	E. M. incluindo magistério		25,5%	15,2%	6,1%
	Pedagogia		-	39,6%	37,8% + Normal Superior = 40,6%
	Licenciaturas		41,4% ⁷⁰	44,9%	36,5%
	Outros cursos superiores		7,9%	-	16,7%
Formação em pós-graduação	Não fez		76,5%	39,6%	32,5%
	Atualização		-	6,4%	4,7%
	Especialização		-	53,5%	60,7%
	Mestrado		-	0,5%	1,7%
	Doutorado ⁷¹		-	-	0,3%
	Total de formados em pós-graduação		23,5% ⁷²	60,4%	67,5%
Formação continuada ⁷³	Formação continuada nos dois últimos anos		- Treinamento em Adm. Escolar – 68,7% - Capacitação em educação - 84,3%	90,1%	90,5%
Experiência	Em educação	Até 4 anos	6,6%	2,5%	1,6%
		De 5 a 10 anos	16,5%	13,4%	11,2%
		De 11 a 15 anos	23,0%	19,7%	16,0%
		Mais de 15 anos	53,9%	64,4%	71,2%
	Em funções administrativas	Até 4 anos	43,9%	55,4%	53,4%
		De 5 a 10 anos	35,6%	31,2%	30,0%
		De 11 a 15 anos	11,6%	8,4%	9,0%
		Mais de 15 anos	8,9%	4,9%	7,6%
	Na direção da mesma escola	Até 4 anos	72,7%	72,1%	68,9%
		De 5 a 10 anos	22,3%	21,9%	23,1%
		De 11 a 15 anos	2,1%	4,0%	4,9%
		Mais de 15 anos	2,9%	1,9%	3,1%

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto às formas de provimento ao cargo observou-se que no período em estudo, de fato, coexistiram as três perspectivas de gestão apontadas acima. O que parece ter acontecido

⁷⁰ É provável que neste percentual estejam incluídos também os formados em Pedagogia.

⁷¹ A formação neste nível só é perguntada aos diretores no questionário da Prova Brasil de 2007.

⁷² Não é possível verificar através do questionário do SAEB de 1997 qual curso de pós-graduação os diretores possuem.

⁷³ Os percentuais destacados se referem às respostas positivas dos respondentes para a questão.

foi a diminuição das formas mais democráticas de escolha de diretores e o aumento das formas mistas que avaliam a competência técnica dos candidatos e depois submetem à eleição. A mudança, portanto, não foi para o modelo que consideramos puramente gerencial, mas sim para uma forma que combina elementos da gestão gerencial e da gestão democrática, o que pode ser considerado característico da concepção de “democracia gerencial” (TATAGIBA, 2006). E, considerando o que afirma Paro (2003) e Souza (2007) sobre a influência que a forma como o diretor chegou à função exerce sobre o perfil da gestão que será desenvolvida por ele na prática, pode-se dizer que houve, nesse período, uma tendência em agregar elementos gerenciais às práticas democráticas.

Sobre a formação dos dirigentes escolares houve um crescente aumento dos diretores formados no ensino superior e com formação em pós-graduação, o que aponta para a concretização das políticas de incentivo à formação de professores no ensino superior e em pós-graduação asseguradas pela LDB de 1996. Quanto ao curso de graduação os possíveis efeitos da gestão gerencial podem ser apontados a partir da diminuição dos diretores formados em licenciaturas (característica das formas democráticas de escolha de diretores) e o aumento dos diretores formados em outras áreas que ocorreu a partir de 2003. Em relação à formação em pós-graduação, o crescimento do número de diretores com este nível de formação não parece ter sido consequência da reforma gerencial, uma vez que não há um destaque da formação na área específica de administração escolar. Esse crescimento parece ter sido fruto do incentivo das políticas educacionais que fazem parte também do ideário democrático. Os cursos de capacitação, treinamento e atualização, adquiririam uma importância crescente no período em estudo, porém, a avaliação do potencial democrático ou gerencial destes cursos necessitaria de um estudo que adentre as suas propostas e os seus efeitos na prática dos diretores.

Em relação à experiência em educação é comum a todos os modelos de gestão a exigência de longo tempo de experiência em educação para assumir esta função na escola. Entretanto, observou-se que o aumento do percentual de diretores com mais de 15 anos de experiência e que permanecem igualmente por mais de 15 anos em funções de gestão, ainda que não seja um percentual tão significativo, pode indicar a presença de um traço do gerencialismo na educação, especialmente se considerarmos que estes diretores permaneceram nestas funções porque possuem o domínio dos conhecimentos técnicos. Esse dado é mais observado a partir de 2003.

No quadro a seguir apresentamos uma síntese dos dados obtidos em relação ao perfil dos processos de gestão escolar.

QUADRO 16: SÍNTESE DO PERFIL DOS PROCESSOS DE GESTÃO ESCOLAR 1997-2007.

	Aspectos analisados		SAEB 1997 ⁷⁴	SAEB 2003	PROVA BRASIL 2007
Projeto Pedagógico	Existe PP	Sim	87,3%	89,3%	95,8%
		Não	12,8%	10,7%	4,2%
	Forma de elaboração	Democrática		54,9%	45,0%
		Gerencial		16,8%	17,8%
		Patrimonial		28,3%	17,1%
		Outra maneira		-	20,1%
Conselho Escolar	Existe conselho	Sim	76,0%	86,4%	88,3%
		Não	24,0%	13,6%	11,7%
	Conselho se reuniu por ano	Nenhuma vez	1,4%	3,3%	1,9%
		Uma vez	4,6%	5,6%	4,8%
		Duas vezes	11,9%	14,4%	14,9%
		Três vezes ou mais	82,2%	76,5%	78,2%
	Composição do conselho	Professores		97,8%	98,3%
		Pais		96,0%	96,9%
		Funcionários		95,2%	96,2%
		Alunos		81,4%	81,1%
Relação com a comunidade ⁷⁵	Reuniões com pais e professores		98,6%		
	Assunto das reuniões	Rendimento alunos	99,4%		
		Disciplina alunos	98,0%		
		Solicitar recursos	51,4%		
		Apresentação da PP	87,3%		
		Palestras	74,2%		
	Utilização do espaço para atividades comunitárias			89,4%	87,1%
	Eventos de terceiros na escola			59,0%	53,2%
	Eventos promovidos pela escola para a comunidade			74,6%	73,1%
	Campanhas de solidariedade promovidas pela escola			62,6%	62,6%
	Campanhas de solidariedade promovidas pela comunidade			45,4%	44,4%
	Mutirão para manutenção de horta, pomar e jardim.			19,2%	16,8%
	Mutirão para limpeza			28,8%	20,0%
	Mutirão para manutenção da estrutura física da escola			22,5%	16,3%

Fonte: Elaborado pela autora

⁷⁴ O Questionário do SAEB 1997 por possuir um número mais restrito de questões, não nos permitiu identificar os modelos de gestão em relação às formas de elaboração do PP. Em relação ao Conselho Escolar o questionário não contempla a questão referente à composição do Conselho Escolar e sobre a relação da escola com a comunidade o questionário não contempla as mesmas questões presentes nos questionário do SAEB de 2003 e da Prova Brasil de 2007.

⁷⁵ Os percentuais destacados no quadro se referem às respostas positivas dos respondentes para cada um dos itens.

Em relação ao perfil dos processos de gestão no qual analisamos aspectos relacionados ao Projeto Pedagógico, ao Conselho Escolar e à relação com a Comunidade, observamos que aumentou o número de escolas que possuíam um PP em 2007, diminuíram as formas de elaboração que caracterizam o modelo patrimonial e aumentou o número das escolas que o elaboram de formas mais democráticas, uma vez que os 20,1% que elaboram o PP de outra maneira parecem incluir nestas formas processos democráticos. Quanto ao conselho escolar verificou-se um aumento no número de escolas que contam com este colegiado, o crescimento maior se deu especialmente entre 1997 e 2003, porém foi o período em que mais cresceu o percentual de conselhos pouco ativos nas escolas. Em 2007 houve um movimento inverso, os conselhos passaram a ser mais atuantes e em sua maioria contam com representantes de todos os segmentos. Por esses dados, pode-se aferir que aumentou o número de escolas que contam com conselhos e a grande representatividade de todos os segmentos escolares, pode indicar uma abertura maior para o diálogo e a construção de processos de gestão mais democráticos. Porém, seria interessante a realização de um estudo a partir da realidade escolar concreta, buscando analisar a atuação dos conselhos e o papel que desempenham na escola, pois isso contribuiria para uma melhor percepção do potencial democrático destes colegiados.

Sobre a relação com a comunidade, embora as questões presentes nos questionários, especialmente de 2003 e 2007, carreguem em si a concepção gerencialista da relação comunidade-escola, na análise dos dados não se observou um efeito significativo das políticas educacionais da década de 1990, uma vez que as parcerias com a comunidade escolar para a realização de atividades diversas, campanhas de solidariedade e manutenção do espaço físico não parecem ter se concretizado de forma muito marcante nas escolas.

O que se observa em linhas gerais é que as políticas macro produziram impactos na realidade escolar. Porém, estes impactos apresentaram-se discretos e não parecem ter sido tão imediatos. Outra observação é a de que a linha divisória entre a gestão gerencial e a gestão democrática que tentamos traçar neste trabalho, embora no campo teórico apareça de forma clara, permitindo inclusive uma diferenciação entre elas, na realidade escolar isso se apresenta de forma mais complexa. Ao mesmo tempo em que é possível verificar no perfil dos gestores alguns elementos do gerencialismo como, por exemplo, a intensificação, em certa medida, da competência técnica dos gestores que se verifica especialmente no aumento do percentual que são escolhidos por processos mistos, nos processos de gestão parece ter ocorrido uma ampliação da democracia e isso pode ser mais observado até 2003, embora nos anos posteriores haja uma continuação, porém menos intensa. O que se pode dizer é que os modelos de gestão identificados no perfil dos diretores e nos processos de gestão neste trabalho

convivem e tecem conjuntamente a complexidade da política educacional que se concretiza na escola.

As constatações e reflexões realizadas neste trabalho suscitam a continuidade do estudo a fim de aprofundar a análise do perfil dos gestores escolares e dos processos de gestão na realidade concreta das escolas públicas, no intuito de captar as correlações de forças presentes no espaço escolar e que norteiam os processos de gestão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, p.67-86. 2007.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T; CAMARGO, R. B. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. **Chão de Escola**, Curitiba: SISMMAC, v. 2, p. 28-33, outubro de 2003.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.63 – 71.

ADRIÃO, T. ; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ARELARO, L.R.G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000, p 95 – 116.

ARROYO, M.. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano I, n. 2, p. 36-46, jan 1979.

AZANHA, J.M.P. Autonomia da escola: um reexame. **Série Ideias** n. 16. São Paulo: FDE, p. 37-46, 1993.

BAUER, A. SILVA, V. G. da. Saeb e Qualidade de Ensino: algumas questões. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

BOBBIO, N. **O futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Decreto-lei nº 579**, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-lei nº 776**, de 07 de outubro de 1938. Dispõe sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 01 de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**: 1993-2003. Brasília, DF: MEC, 1994.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 06**, de 08 de junho de 2005. Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N. C orgs. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **A reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Adeus à política partidária. **Folha de São Paulo**. São Paulo, quarta-feira, 18 de maio de 2011. Primeiro Caderno, Opinião. p. A3.

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e nova qualidade do ensino**: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989 – 1992). 1997, 370 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.1997.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In.: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **A reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CASASSUS, J. **A Reforma Educacional na América Latina no contexto de globalização**. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, novembro/2001.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n.5, p.829-874, set/out. 2008.

COUTINHO, C. N. A Democracia como valor universal. In: SILVEIRA, E. et al. **Encontros com a Civilização Brasileira**. v. 9. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1979.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, C.N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CUNHA, L. A. ; GÓES, M. de. **O golpe na Educação**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Zahar. 1994.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & sociedade**, Florianópolis, n.1, n. 5, out. p. 139-164, 2004b.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação. Sociedade & Culturas**, nº 2, p. 109-139, 1994.

DOURADO, L. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação: atuais** tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO L. F. Política e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 - ed. especial, p. 921-9465, out. 2007.

DRABACH, N. P. **Primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar**: mudanças e continuidade. 2009. 81f. Monografia (Especialização em Gestão Educacional) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.** [online], vol.15, n.2, pp. 63-101, 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. V. 2. 10ª ed. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, G. **O Governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FELIX, M. de F. C. **Administração Escola**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez: Autores associados, 1986.

FERREIRA, C. G.; HIRATA, H. ; MARX, R. SALERNA, M. S. Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. **Cadernos do CESIT**: Campinas, 1991.

FONSECA, M. Gestão escolar em tempo de redefinição do papel do Estado: Planos de desenvolvimento e PPP em debate. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 185-198, jan./jun. 2009.

FREITAS, M.T.A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo. n.116, p.21-39, julho, 2002.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Anped. v. 16 n. 46 jan/abr. 2011.

GALVÃO, V. B. de A.; SILVA, A. B da; SILVA, W. R. da. O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p.131-147, 2012.

GATTI, B. A. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 65-81, 2001.

GENTILLI, P. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Rio de janeiro: Vozes, 1997.

GIDDENS, A. **A terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. – 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIORGI, C. Di. **Escola Nova**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1992.

GOUVEIA, A. B. **Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004)**. 2008. 285f. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

GRAMSCI, A. **Caderno 12**. Trad. P. Nosella. Anped, São Paulo, 1989.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultura**. 17ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008a.

HARVEY, D. **Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008b.

HYPÓLITO, A. M. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, out/dez, 2011.

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KRAWCZYK, N A Construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000, p 02-12.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V.L. **A Refoma Educacional na América Latina nos Anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, A. Z. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.48, p. 39-46, fev. 1984.

LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LEDESMA, M. R. K. **Gestão escolar: desafios dos tempos**. 2008. 157f. Tese (doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2008.

LEMME, P. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 86, n.212, p.163-178, jan./abr., 2005.

LIMA JUNIOR, O. B. de As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucesso e fracassos. **RSP**, ano 49, n. 2 abr/jun 1998.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2003.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar**: curso básico. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007.

MAIO, M. C.; CYTRYNOWICZ, R. Ação Integralista Brasileira: um movimento fascista no Brasil (1932- 1938) In.: FERREIRA, J. ; DELGADO, L. de A. N. (org.) **O Brasil Republicano, o tempo do nacional Estadismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 2ª ed. V. 2 Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MARCELINO, G. **Evolução do Estado e Reforma Administrativa**. 1. ed. Brasília: SEDAP, 1987. v. 1. 158p

MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 5, n.13, pp. 7-47, set./dez. 1991.

MELLO, G. N. de. **Escolas Eficazes**: um tema revisitado. Brasília: MEC/SEF, 1994. (Série. Atualidades Pedagógicas: 6)

MENDONÇA, E. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

MENDONÇA E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n.75, p 84-108, agosto, 2001.

NEVES, L. M. W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, I. (org.) **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOSELLA, P. **A escola de Gramsci**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NUNES, E. de O. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**. v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História** [online], vol. 28, n.2, pp. 775-796. 2009.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Administração Escolar: uma introdução crítica**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. **Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiências contemporânea**. Rio de Janeiro: FVG, 2005.

PAULANI, L.M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F. (Orgs). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/ESPSJV, 2006, p. 67-108.

PERONI, V.M.V. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ANPED SUL, 7, 2008, Itajaí. **Anais...** Itajaí: UNIVALI, 2008, p.01 – 15.

PERONI, V. M. V. ; OLIVERIA, R. T. C. de ; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações Entre o público e o privado na gestão da Educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v.79, n.191, p.65-73, jan./abr. 1998.

POWER, S.; WHITTY G. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 24, n.84, p.791-815, setembro, 2003.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. vol. 3 n. 6, Dez/ 2011.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

RISCAL, S. A. Política educacional, justiça distributiva e equidade: Considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. Revista **HISTEDBR On-line**, Campinas, n.44, p. 248-261, dez/2011.

RODRÍGUEZ, M. V. Globalização da políticas públicas: impacto social das reformas educacionais nos anos 1990. In: LOMBARDI, J. C. (org). **Globalização, pós-modernidade e educação**. 3ª ed. Campinas/SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009 (Coleção Educação Contemporânea).

ROSAR, M, de F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano xx, nº 69, dez/1999.

SADER, E. Brasil de Getúlio a Lula. In: SADER, E. ; GARCIA M. A. (org.) **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010. p 11 – 29.

SALERNO, S.C.E.K. **Administração gerencial ou gestão administrativa?** Foco no planejamento educacional. 2006. 178 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2006.

SALLUM, B. Jr. Metamorfose do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, jun/2003.

SALLUM, B. Jr Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo: notas sobre a especificidade do governo Lula. **Nueva Sociedad**, n. 217 set/out, 2008.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, D. O paradoxo da educação escolar: análise crítica das expectativas contraditórias depositadas na escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 5 n. 10, mai/ago 2009.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Publit, 2007.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. v. 43, n.2, p. 347-369, mar/abr. 2009.

SHIROMA, E.O. ; MORAES, M.C.M. ; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Ilse G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2007. 302 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2007.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez., 2009.

SOUZA, F. C. de O ensino de história, a lei de diretrizes e bases de 1971 e os parâmetros curriculares nacionais (1998): continuidades e discontinuidades. *In: XI Encontro Regional da Associação Nacional de História “Patrimônio Histórico no Século XXI”* 2008, Jacarezinho. **Anais...** Jacarezinho: ANPUH/PR 2008.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança, Vitória/ES. *In: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TAVARES, T. **Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)**. 2004. 161 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2004.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 36, n.84, p.84-89, 1961.

TENÓRIO, F. A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 4 p. 1141-1172. Jul./ago. 2011.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TOURAINE, A. **O que é a Democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VEIGA, I.P.A. Perspectivas para reflexão em torno do Projeto Político Pedagógico. In: VEIGA, I.P.A.; RESENDE, L.M.G. de (Orgs.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 13. ed. São Paulo: Papyrus, 2008.

VIANNA, H. M. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 27, p.41-76, jan./jun.2003.

VILARREAL, R. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na Economia. **Revista de Economia Política**. v. 4, n. 4. p. 62-88, out/dez. 1984.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, vol. 8, nº 2, p. 27-75, abr.-jun. 1974.

WEBER, Max. Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima. In: COHN, Gabriel. **Weber**. São Paulo: Ática, 1986.

XAVIER, Antonio Carlos da R. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação**. Brasília: IPEA, 1996. (Textos para Discussão, nº. 408).

ZANARDINI, I.M.S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. 2006. 163 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

Sites consultados

<http://acervo.folha.com.br/fsp/2011/05/18/2>

<http://www.brasil.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/eleicao.jsp?ACAO=acao1>

ANEXOS

ANEXO 1 – Questionário aplicado aos diretores escolares - SAEB 1997.

ANEXO 2 – Questionário aplicado aos diretores escolares - SAEB 2003.

ANEXO 3 – Questionário aplicado aos diretores escolares - PROVA BRASIL 2007.

SAEB 97

Questionário do Diretor

1. **Sexo:**
(A) Feminino.
(B) Masculino.
2. **Idade:**
(A) Menos de 18 anos.
(B) De 18 a 20 anos.
(C) De 21 a 25 anos.
(D) De 26 a 30 anos.
(E) De 31 a 35 anos.
(F) De 36 a 40 anos.
(G) De 41 a 45 anos.
(H) De 46 a 50 anos.
(I) Mais de 50 anos.
3. **Qual o seu nível de escolaridade completo?**
(A) Nenhum.
(B) Ensino Fundamental - 4ª série (antigo 1º Grau menor).
(C) Ensino Fundamental - 8ª série (antigo 1º Grau maior).
(D) Ensino Médio - Magistério (antigo 2º Grau).
(E) Ensino Médio - Outros (antigo 2º Grau).
(F) Superior - Licenciatura.
(G) Superior - Outros.
(H) Pós-Graduação.
4. **Qual é o seu nível de escolaridade específico na área de Administração Escolar?**
(A) Nenhum.
(B) Graduação com habilitação em Administração Escolar.
(C) Pós-graduação em Administração Escolar.
5. **Você participou de cursos de capacitação, treinamento ou atualização na área de Administração Escolar entre 1995 e 1997?**
(A) Sim.
(B) Não. (Passe para a questão 11)
6. **Quantas horas você freqüentou nesses cursos de capacitação, treinamento ou atualização na área de Administração Escolar entre 1995 e 1997?**
(A) Menos de 10 horas.
(B) De 10 a 20 horas.
(C) De 21 a 30 horas.
(D) De 31 a 40 horas.
(E) De 41 a 50 horas.
(F) De 51 a 60 horas.
(G) De 61 a 80 horas.
(H) Mais de 80 horas.
12. **Quantas horas você freqüentou nesses cursos de capacitação, treinamento ou atualização entre 1995 e 1997?**
(A) Menos de 10 horas.
(B) De 10 a 20 horas.
(C) De 21 a 30 horas.
(D) De 31 a 40 horas.
(E) De 41 a 50 horas.
(F) De 51 a 60 horas.
(G) De 61 a 80 horas.
(H) Mais de 80 horas.
13. **Há quantos anos você trabalha no magistério?**
(A) Menos de 01 ano.
(B) De 01 a 05 anos.
(C) De 06 a 10 anos.
(D) De 11 a 15 anos.
(E) De 16 a 20 anos.
(F) De 21 a 25 anos.
(G) De 26 a 30 anos.
(H) Mais de 30 anos.
14. **Há quantos anos você trabalha em funções administrativas tais como diretor, vice-diretor, secretário de escola, supervisor e coordenador?**
(A) Menos de 01 ano.
(B) De 01 a 02 anos.
(C) De 03 a 04 anos.
(D) De 05 a 06 anos.
(E) De 07 a 08 anos.
(F) De 09 a 10 anos.
(G) De 11 a 15 anos.
(H) Mais de 15 anos.
15. **Há quantos anos você é diretor(a) desta escola?**
(A) Menos de 01 ano.
(B) De 01 a 02 anos.
(C) De 03 a 04 anos.
(D) De 05 a 06 anos.
(E) De 07 a 08 anos.
(F) De 09 a 10 anos.
(G) De 11 a 12 anos.
(H) De 12 a 13 anos.
(I) Mais de 13 anos.
- | Você considera que os cursos de capacitação, treinamento ou atualização têm contribuído | Sim | Não |
|---|-----|-----|
| 7. para o planejamento das atividades da escola? | (A) | (B) |
| 8. na elaboração do projeto pedagógico da escola? | (A) | (B) |
| 9. para a democratização da gestão da escola? | (A) | (B) |
| 10. para um melhor relacionamento da comunidade escolar? | (A) | (B) |
11. **Você participou de cursos de capacitação, treinamento ou atualização na área de Educação entre 1995 e 1997?**
(A) Sim.
(B) Não. (Passe para a questão 13)
16. **Caso esta escola seja pública, você ingressou na carreira do magistério por meio de concurso público?**
(A) Sim.
(B) Não.
17. **Como você assumiu a direção desta escola?**
(A) Concurso Público.
(B) Prova seletiva e eleição.
(C) Eleição por colegiado.
(D) Eleição pela comunidade escolar.
(E) Análise e seleção de currículo.
(F) Indicação de técnicos.
(G) Indicação de políticos.

SAEB 97**Questionário do Diretor**

- 18. Qual é a sua situação trabalhista nesta escola?**
 (A) Estatutário.
 (B) CLT.
 (C) Prestador de serviço (contrato temporário).
 (D) Sem contrato.
- 19. Qual é o seu salário bruto como diretor(a) nesta escola?**
 (A) Menos de R\$ 120,00.
 (B) De R\$ 120,00 a R\$ 240,00.
 (C) De R\$ 241,00 a R\$ 360,00.
 (D) De R\$ 361,00 a R\$ 480,00.
 (E) De R\$ 481,00 a R\$ 840,00.
 (F) De R\$ 841,00 a R\$ 1.200,00.
 (G) De R\$ 1.201,00 a R\$ 1.800,00.
 (H) De R\$ 1.801,00 a R\$ 2.400,00.
 (I) Mais de R\$ 2.400,00.
- 20. A escola desenvolveu um projeto pedagógico neste ano letivo?**
 (A) Sim, o projeto que a Secretaria de Educação ou o Conselho Estadual de Educação estabeleceu ou sugeriu.
 (B) Sim, elaborado pela própria escola.
 (C) Não.
- 21. Quem participou da elaboração ou atualização do plano de trabalho desta escola para o ano de 1997?**
 (A) A direção elaborou sozinha.
 (B) A direção e a equipe técnica.
 (C) A direção, a equipe técnica e os professores.
 (D) A direção, a equipe técnica e os professores, com a participação de pais e alunos.
 (E) A direção, a equipe técnica, professores, funcionários, pais e alunos.
 (F) Não foi elaborado plano de trabalho.
 (Passe para a questão 27)
- | Na elaboração do plano de trabalho a escola levou em consideração | Sim | Não |
|---|-----|-----|
| 22. o cumprimento dos conteúdos previstos para cada série e disciplina? | (A) | (B) |
| 23. a melhoria do processo ensino-aprendizagem? | (A) | (B) |
| 24. a diminuição da evasão dos alunos? | (A) | (B) |
| 25. a diminuição da reprovação dos alunos? | (A) | (B) |
| 26. o cumprimento das exigências burocráticas? | (A) | (B) |
- 27. A escola contou com a colaboração do Conselho de Escola neste ano?**
 (A) Sim.
 (B) Não. (Passe para a questão 31)
- 28. Qual é a composição desse Conselho?**
 (A) A direção e representantes dos professores.
 (B) A direção, representantes dos professores e dos pais.
 (C) A direção, representantes dos professores, dos pais e dos alunos.
 (D) A direção, representantes dos professores e dos alunos.
- 29. Quais as questões tratadas pelo Conselho de Escola?**
 (A) Predominantemente administrativas.
 (B) Predominantemente pedagógicas.
- 30. Quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu este ano?**
 (A) Uma vez por mês.
 (B) Uma vez por bimestre.
 (C) Uma vez por semestre.
 (D) Apenas uma vez.
 (E) Nenhuma vez
- 31. A escola contou com o trabalho do Conselho de Classe neste ano?**
 (A) Sim.
 (B) Não.
- 32. A escola teve supervisão de órgãos do sistema, tais como a Secretaria de Educação, as Delegacias Regionais e o Conselho Estadual de Educação?**
 (A) Sim.
 (B) Não. (Passe para a questão 35)
- | A Secretaria de Educação, as Delegacias Regionais e o Conselho Estadual de Educação | Sim | Não |
|---|-----|-----|
| 33. forneceram os recursos técnicos necessários à escola? | (A) | (B) |
| 34. prestaram assessoria ou orientação pedagógica à escola? | (A) | (B) |
- | A escola contou com repasses de recursos | Sim | Não |
|--|-----|-----|
| 35. feitos diretamente pelo MEC/FNDE? | (A) | (B) |
| 36. feitos pela Secretaria Estadual de Educação? | (A) | (B) |
| 37. captados junto à comunidade? | (A) | (B) |
| 38. provenientes das contribuições dos alunos por meio da APM? | (A) | (B) |
- 39. Se a sua escola recebeu, em 1997, recursos financeiros repassados diretamente pelo MEC/FNDE, como você avalia este processo?**
 (A) Foi positivo e o montante de recursos repassados foi satisfatório.
 (B) Foi positivo, mas o montante de recursos repassados foi insatisfatório.
 (C) Foi prejudicado, pois os recursos não foram repassados no momento adequado para as necessidades da escola.

SAEB 97

Questionário do Diretor

Fatores que dificultaram a gestão da escola:	Sim	Não
40. número insuficiente de professores	(A)	(B)
41. número insuficiente de pessoal de apoio administrativo (secretário e demais funcionários)	(A)	(B)
42. número insuficiente de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, orientador educacional)	(A)	(B)
43. interrupção das atividades escolares	(A)	(B)
44. alta rotatividade dos professores	(A)	(B)
45. insuficiência de recursos financeiros	(A)	(B)
46. número excessivo de professores faltosos	(A)	(B)

Procedimentos que caracterizaram sua gestão:	Sim	Não
47. cumprimento do regimento	(A)	(B)
48. organização da estrutura administrativa da escola	(A)	(B)
49. acompanhamento do trabalho pedagógico dos professores	(A)	(B)
50. análise e discussão com os professores, sobre o desempenho dos alunos	(A)	(B)
51. estímulo à participação dos professores e da equipe técnico-administrativa nas decisões relativas à administração da escola	(A)	(B)
52. controle e acompanhamento do trabalho da escola	(A)	(B)
53. iniciativa de promover palestras, cursos e seminários para os professores	(A)	(B)

Opinião sobre a aprendizagem dos alunos	Sim	Não
54. a maioria dos alunos é capaz de aprender, desde que o trabalho do professor facilite o desenvolvimento de seu potencial	(A)	(B)
55. a maioria dos alunos consegue aprender porque a proposta pedagógica desta escola inclui o acompanhamento dos alunos com vistas ao sucesso escolar	(A)	(B)
56. apesar de se esforçar, a maioria dos alunos não consegue aprender devido às limitações que traz do ambiente em que vivem	(A)	(B)
57. a maioria dos alunos não consegue aprender porque a estrutura do sistema e o funcionamento da escola dificultam o sucesso escolar	(A)	(B)

58. Quantas vezes você promoveu reuniões com professores para tratar de assuntos pedagógicos, neste ano?

- (A) Pelo menos uma vez por mês.
 (B) Pelo menos uma vez por bimestre.
 (C) Pelo menos uma vez por semestre.
 (D) Uma vez por ano.
 (E) Nenhuma vez.

59. Quantas vezes você promoveu reuniões com professores e com a equipe técnica para tratar de assuntos administrativos, neste ano letivo?

- (A) Pelo menos uma vez por mês.
 (B) Pelo menos uma vez por bimestre.
 (C) Pelo menos uma vez por semestre.
 (D) Uma vez por ano.
 (E) Nenhuma vez.

60. Você realizou reuniões com professores e pais ou responsáveis pelos alunos, neste ano letivo?

- (A) Sim.
 (B) Não. (Passe para a questão 67)

61. Quantos pais ou responsáveis compareceram a estas reuniões?

- (A) Mais de 80%.
 (B) De 61 a 80%.
 (C) De 40 a 60%.
 (D) Menos de 40%.

Assuntos tratados nas reuniões com professores e pais ou responsáveis pelos alunos:	Sim	Não
62. rendimento dos alunos	(A)	(B)
63. disciplina dos alunos	(A)	(B)
64. solicitação de recursos para a escola	(A)	(B)
65. apresentação da proposta pedagógica da escola	(A)	(B)
66. palestras sobre temas de interesse da comunidade escolar	(A)	(B)

67. Você pertence a alguma associação de educadores (sindicato, associações, centros)?

- (A) Sim.
 (B) Não.

68. Você participa de reuniões ou atividades dessas associações?

- (A) Sim.
 (B) Não.

QUESTIONÁRIO – DIRETOR – SAEB 2003

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

1. SEXO:

- (A) Masculino.
(B) Feminino.

2. IDADE:

- (A) Até 24 anos.
(B) De 25 a 29 anos.
(C) De 30 a 34 anos.
(D) De 35 a 39 anos.
(E) De 40 a 44 anos.
(F) De 45 a 49 anos.
(G) De 50 a 54 anos.
(H) 55 anos ou mais.

3. COMO VOCÊ SE CONSIDERA?

- (A) Branco(a).
(B) Pardo(a).
(C) Preto(a).
(D) Amarelo(a).
(E) Indígena.

4. QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO (COM ADICIONAIS, SE HOUVER) COMO DIRETOR(A) DESTA ESCOLA? (Soma de tudo o que você ganha como diretor(a).)

- (A) Até R\$ 240,00.
(B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
(C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
(D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
(E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
(F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
(G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
(H) Mais de R\$ 3840,00.

5. ALÉM DA DIREÇÃO DESTA ESCOLA, VOCÊ EXERCE OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA? (Considere também atividades sem vínculo empregatício.)

- (A) Sim.
(B) Não. (Passe para a questão 7.)

6. QUAL A SUA RENDA BRUTA (A SOMA DE TODOS OS SEUS RENDIMENTOS)?

- (A) Até R\$ 240,00.
(B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
(C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
(D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
(E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
(F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
(G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
(H) Mais de R\$ 3840,00.

7. QUAL É A RENDA BRUTA FAMILIAR?

- (A) Até R\$ 240,00.
(B) De R\$ 241,00 a R\$ 480,00.
(C) De R\$ 481,00 a R\$ 960,00.
(D) De R\$ 961,00 a R\$ 1440,00.
(E) De R\$ 1441,00 a R\$ 2160,00.
(F) De R\$ 2161,00 a R\$ 2880,00.
(G) De R\$ 2881,00 a R\$ 3840,00.
(H) Mais de R\$ 3840,00.

8. DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE.

- (A) Não completei o Ensino Fundamental (antigo 1º Grau).
(B) Ensino Fundamental (antigo 1º Grau).
(C) Ensino Médio – Magistério (antigo 2º Grau).
(D) Ensino Médio – outros (antigo 2º Grau).
(E) Ensino Superior – Pedagogia.
(F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras.
(G) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática.
(H) Ensino Superior – outras Licenciaturas.
(I) Ensino Superior – outros.

9. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ OBTVE O NÍVEL DE ESCOLARIDADE ASSINALADO NO ITEM ANTERIOR?

- (A) Até 3 anos.
(B) De 4 a 7 anos.
(C) De 8 a 14 anos.
(D) De 15 a 20 anos.
(E) Há mais de 20 anos.

SE VOCÊ NÃO FEZ CURSO SUPERIOR, PASSE PARA A PERGUNTA 13.

10. DE QUE FORMA VOCÊ REALIZOU O CURSO SUPERIOR?

- (A) Presencial.
(B) Semi-presencial.
(C) A distância.

11. ENTRE AS MODALIDADES DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO LISTADAS ABAIXO, ASSINALE A OPÇÃO QUE CORRESPONDE AO CURSO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ COMPLETOU OU ESTÁ CURSANDO:

- (A) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação.
(B) Aperfeiçoamento (mínimo de 180 horas).
(C) Especialização (mínimo de 360 horas).
(D) Mestrado Profissionalizante.
(E) Mestrado Acadêmico.
(F) Doutorado.

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

12. ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO:

- (A) Educação, enfatizando Gestão e Administração Escolar.
- (B) Educação, enfatizando Área Pedagógica.
- (C) Outros.

13. VOCÊ PROMOVEU ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO, ETC) NESTA ESCOLA?

- (A) Sim.
- (B) Não. (Passe para a questão 17.)

14. QUAL FOI A PROPORÇÃO DE DOCENTES DA SUA ESCOLA QUE PARTICIPOU DAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PROMOVIDAS POR VOCÊ NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?

- (A) Menos de 10%.
- (B) Entre 11% e 30%.
- (C) Entre 31% e 50%.
- (D) Mais de 51%.
- (E) Não sei.

15. QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE PROMOVIDA POR VOCÊ QUE CONSIDERA MAIS RELEVANTE?

- (A) Menos de 20 horas.
- (B) De 21 a 40 horas.
- (C) De 41 a 80 horas.
- (D) Mais de 80 horas.

16. QUANTOS PROFESSORES FAZEM USO DOS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PROMOVIDAS POR VOCÊ?

- (A) Poucos.
- (B) Menos da metade.
- (C) Mais da metade.
- (D) Quase todos.

17. VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO, ETC) NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?

- (A) Sim.
- (B) Não. (Passe para a questão 20.)

18. QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE MAIS RELEVANTE DA QUAL VOCÊ PARTICIPOU?

- (A) Menos de 20 horas.
- (B) De 21 a 40 horas.
- (C) De 41 a 80 horas.
- (D) Mais de 80 horas.

19. OS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE QUE VOCÊ PARTICIPOU:

- (A) Utilizo quase sempre.
- (B) Utilizo eventualmente.
- (C) Utilizo quase nunca.
- (D) Não utilizo.

20. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ É DIRETOR(A) DESTA ESCOLA?

- (A) Há menos de 2 anos.
- (B) De 2 a 4 anos.
- (C) De 5 a 10 anos.
- (D) De 11 a 15 anos.
- (E) Há mais de 15 anos.

21. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ EXERCE FUNÇÕES DE DIREÇÃO?

- (A) Há menos de 2 anos.
- (B) De 2 a 4 anos.
- (C) De 5 a 10 anos.
- (D) De 11 a 15 anos.
- (E) Há mais de 15 anos.

22. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ TRABALHA EM EDUCAÇÃO?

- (A) Há menos de 2 anos.
- (B) De 2 a 4 anos.
- (C) De 5 a 10 anos.
- (D) De 11 a 15 anos.
- (E) De 16 a 20 anos.
- (F) Há mais de 20 anos.

23. VOCÊ ASSUMIU A DIREÇÃO DESTA ESCOLA POR:

- (A) Seleção.
- (B) Só eleição.
- (C) Seleção e eleição.
- (D) Indicação de técnicos.
- (E) Indicação de políticos.
- (F) Outras indicações.
- (G) Outra forma.

24. QUAL A SUA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO NESTA ESCOLA?

- (A) Até 20 horas semanais.
- (B) Até 30 horas semanais.
- (C) Até 40 horas semanais.
- (D) Mais de 40 horas semanais.

25. CONSELHO DE ESCOLA É UM COLEGIADO, CONSTITUÍDO POR REPRESENTANTES DA ESCOLA E DA COMUNIDADE, QUE TEM COMO OBJETIVO ACOMPANHAR AS ATIVIDADES ESCOLARES. NESTE ANO, QUANTAS VEZES O CONSELHO DE SUA ESCOLA SE REUNIU?

- (A) Nenhuma vez.
- (B) Uma vez.
- (C) Duas vezes.
- (D) Três vezes ou mais.
- (E) Não existe Conselho de Escola. (Passe para a questão 30.)

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

O CONSELHO DE ESCOLA ESTÁ COMPOSTO POR:
(Marque SIM ou NÃO em cada linha)

Representantes	SIM	NÃO
26. Professores	(A)	(B)
27. Alunos	(A)	(B)
28. Funcionários	(A)	(B)
29. Pais	(A)	(B)

30. OS CONSELHOS DE CLASSE SE REÚNEM COM QUE PERIODICIDADE?

- (A) Nenhuma vez.
- (B) Uma vez.
- (C) Duas vezes.
- (D) Três vezes ou mais.
- (E) Não existe Conselho de Classe.

31. RELATIVAMENTE AO PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA: (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação.
- (B) Foi elaborado por mim.
- (C) Depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final.
- (D) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final.
- (E) Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto.
- (F) Não sei como foi desenvolvido.
- (G) Não existe Projeto Pedagógico.

32. QUAL É O CRITÉRIO PARA A ADMISSÃO DE ALUNOS NESTA ESCOLA? (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Prova de seleção.
- (B) Sorteio.
- (C) Local de moradia.
- (D) Prioridade por ordem de chegada.
- (E) Outro critério.
- (F) Não existe critério pré-estabelecido.

33. NESTA ESCOLA QUAL O CRITÉRIO UTILIZADO PARA FORMAÇÃO DAS TURMAS?

(Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Homogeneidade quanto à idade.
- (B) Homogeneidade quanto ao rendimento escolar.
- (C) Heterogeneidade quanto à idade.
- (D) Heterogeneidade quanto ao rendimento escolar.
- (E) Não houve critério.

34. NESTE ANO, QUAL FOI O CRITÉRIO MAIS IMPORTANTE PARA A ATRIBUIÇÃO DAS TURMAS DE 1ª A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL AOS PROFESSORES? (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Esta escola não oferece 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental.
- (B) Preferência dos professores.
- (C) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais rápida.
- (D) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta.
- (E) Manutenção do professor com a mesma turma.
- (F) Revezamento dos professores entre as séries.
- (G) Sorteio das turmas entre os professores.
- (H) Outro critério.
- (I) Não houve critério preestabelecido.

35. NESTA ESCOLA, QUAL É O PERCENTUAL DE PROFESSORES COM VÍNCULO ESTÁVEL (ESTATUTÁRIO OU CELETISTA)?

- (A) Menor ou igual a 25%
- (B) De 26% a 50%
- (C) De 51% a 75%
- (D) De 76% a 90%
- (E) De 91% a 100%

36. NA SUA ESCOLA HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE ABANDONO?

- (A) Sim, e o programa está sendo aplicado.
- (B) Sim, mas ainda não foi implementado.
- (C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.
- (D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

37. NA SUA ESCOLA HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE REPROVAÇÃO?

- (A) Sim, e o programa está sendo aplicado.
- (B) Sim, mas ainda não foi implementado.
- (C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.
- (D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

38. ESTA ESCOLA DESENVOLVE, REGULARMENTE, ALGUM PROGRAMA DE APOIO OU REFORÇO DE APRENDIZAGEM PARA OS ALUNOS (monitoria, aula de reforço, etc)?

- (A) Sim.
- (B) Não.

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

QUE ATIVIDADES EXTRACURRICULARES A ESCOLA DESENVOLVE, REGULARMENTE, PARA OS ALUNOS?

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

ATIVIDADES	Sim	Não
39. Esportivas.	(A)	(B)
40. Artísticas (Música, teatro, trabalhos artesanais).	(A)	(B)

DIGA SE SÃO DESENVOLVIDAS NESTA ESCOLA:

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
41. Atividades que privilegiam a pluralidade étnica e cultural.	(A)	(B)
42. Ações de orientação aos pais e responsáveis.	(A)	(B)
43. Ações articuladas com órgãos de proteção a crianças e adolescentes.	(A)	(B)
44. Ações programadas e regulares de apoio a famílias carentes.	(A)	(B)
45. Ações em parceria com os setores responsáveis pela saúde.	(A)	(B)

46. OS ESPAÇOS DE SUA ESCOLA SÃO UTILIZADOS PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS?

- (A) Sim, planejadas apenas pela escola.
 (B) Sim, planejadas apenas pela comunidade.
 (C) Sim, planejadas conjuntamente.
 (D) Não.

NESTE ANO, OCORRERAM NESTA ESCOLA:

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
47. Eventos da comunidade usando instalações, equipamentos ou recursos da escola.	(A)	(B)
48. Eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade (shows, teatro, palestras...).	(A)	(B)
49. Eventos da escola e destinados à comunidade externa (cursos, práticas esportivas, palestras).	(A)	(B)
50. Campanhas de solidariedade promovidas pela escola.	(A)	(B)
51. Campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola.	(A)	(B)
52. Comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins.	(A)	(B)
53. Comunidade participando em mutirão para limpeza da escola.	(A)	(B)
54. Comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola.	(A)	(B)

CONSIDERE AS CONDIÇÕES EXISTENTES PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE DIRETOR

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
55. Há apoio de instâncias superiores?	(A)	(B)
56. Há apoio da comunidade à sua gestão?	(A)	(B)
57. Há troca de informações com diretores de outras escolas?	(A)	(B)
58. Há interferências externas à escola e à comunidade em sua gestão?	(A)	(B)

PARA EVITAR QUE OS ALUNOS FALTEM ÀS AULAS:

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
59. Os professores falam com os alunos.	(A)	(B)
60. Os pais/responsáveis são avisados, por comunicação escrita.	(A)	(B)
61. Os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto em reunião de pais.	(A)	(B)
62. Os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto individualmente.	(A)	(B)
63. A escola envia alguém à casa do aluno.	(A)	(B)

QUESTIONÁRIO DIRETOR(A)

ALGUMAS AFIRMAÇÕES SÃO USADAS PARA EXPLICAR AS DIFICULDADES DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS.

ASSINALE SUA POSIÇÃO, CONSIDERANDO A SITUAÇÃO DOS ALUNOS DESTA ESCOLA:

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

As dificuldades de aprendizagem:	Concordo	Discordo
64. São localizadas na escola devido à carência de infra-estrutura física e/ou pedagógica.	(A)	(B)
65. São decorrentes do ambiente de insegurança física da escola.	(A)	(B)
66. Relacionam-se à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	(A)	(B)
67. Estão relacionadas ao não cumprimento do conteúdo curricular.	(A)	(B)
68. Decorrem da baixa expectativa dos professores sobre o desempenho dos alunos.	(A)	(B)
69. Estão vinculadas à baixa auto-estima dos professores.	(A)	(B)
70. São decorrentes do nível cultural dos pais dos alunos.	(A)	(B)
71. Estão vinculadas à baixa auto-estima dos alunos.	(A)	(B)

RESPONDA SE CADA UMA DAS SEGUINTE SITUAÇÕES OCORREU OU NÃO NESTA ESCOLA, NESTE ANO.

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

OCORREU NA ESCOLA:	Não	Sim, mas não foi um problema grave	Sim, e foi um problema grave
72. Insuficiência de recursos financeiros?	(A)	(B)	(C)
73. Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries?	(A)	(B)	(C)
74. Carência de pessoal administrativo?	(A)	(B)	(C)
75. Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)?	(A)	(B)	(C)
76. Falta de recursos pedagógicos?	(A)	(B)	(C)
77. Interrupção das atividades escolares?	(A)	(B)	(C)
78. Alto índice de faltas por parte de professores?	(A)	(B)	(C)
79. Alto índice de faltas por parte de alunos?	(A)	(B)	(C)
80. Rotatividade do corpo docente?	(A)	(B)	(C)
81. Problemas disciplinares causados por alunos?	(A)	(B)	(C)

INDIQUE SE NESTA ESCOLA ELES EXISTEM OU NÃO E QUAL O ESTADO DAS CONDIÇÕES DE USO DESTES RECURSOS.

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
82. Computadores para uso dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
83. Acesso à internet para uso dos alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
84. Computadores para uso dos professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
85. Acesso à internet para uso dos professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
86. Computadores exclusivamente para uso administrativo.	(A)	(B)	(C)	(D)
87. Fitas de vídeo (educativas).	(A)	(B)	(C)	(D)
88. Fitas de vídeo (lazer).	(A)	(B)	(C)	(D)
89. Jornais e revistas informativas.	(A)	(B)	(C)	(D)
90. Livros ou publicações de consulta para os professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
91. Máquina copiadora.	(A)	(B)	(C)	(D)
92. Máquina de datilografia.	(A)	(B)	(C)	(D)
93. Impressora.	(A)	(B)	(C)	(D)
94. Retroprojektor.	(A)	(B)	(C)	(D)
95. Projetor de slides.	(A)	(B)	(C)	(D)
96. Videocassete.	(A)	(B)	(C)	(D)
97. Televisão.	(A)	(B)	(C)	(D)
98. Antena parabólica.	(A)	(B)	(C)	(D)

continua...

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

INDIQUE SE NESTA ESCOLA ELES EXISTEM OU NÃO E QUAL O ESTADO DAS CONDIÇÕES DE USO DESTES RECURSOS.
(continuação)

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
99. Linha telefônica.	(A)	(B)	(C)	(D)
100. Aparelho de som.	(A)	(B)	(C)	(D)
101. Biblioteca.	(A)	(B)	(C)	(D)
102. Quadra de esportes.	(A)	(B)	(C)	(D)
103. Laboratório.	(A)	(B)	(C)	(D)
104. Auditório.	(A)	(B)	(C)	(D)
105. Sala para atividades de música.	(A)	(B)	(C)	(D)
106. Sala para atividades de artes plásticas.	(A)	(B)	(C)	(D)

ESTA ESCOLA PARTICIPA DOS SEGUINTE PROGRAMAS DE APOIO FINANCEIRO:

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim	Não	Não se aplica
107. Programa de Financiamento do Governo Federal?	(A)	(B)	(C)
108. Programa de Financiamento do Governo Estadual?	(A)	(B)	(C)
109. Programa de Financiamento do Governo Municipal?	(A)	(B)	(C)

ESTA ESCOLA PARTICIPA DOS SEGUINTE PROGRAMAS?

(Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim	Não	Não se aplica
110. Parâmetros em ação.	(A)	(B)	(C)
111. Escola Ativa.	(A)	(B)	(C)
112. Proformação (Programa de Formação de Professores em Exercício).	(A)	(B)	(C)
113. GESTAR (Programa de Gestão Pedagógica da Escola).	(A)	(B)	(C)
114. PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola).	(A)	(B)	(C)
115. PME (Projeto de Melhoria da Escola).	(A)	(B)	(C)
116. SIIG (Sistema Integrado de Formação Gerencial).	(A)	(B)	(C)
117. PNBE (Programa Nacional Biblioteca na Escola).	(A)	(B)	(C)
118. Proinfo (Programa Informática na Educação).	(A)	(B)	(C)

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

119. QUEM ESCOLHEU OS LIVROS DIDÁTICOS UTILIZADOS NESTA ESCOLA?

(Escolha apenas UMA alternativa de resposta)

- (A) A equipe de professores da disciplina correspondente.
- (B) O coordenador pedagógico, orientador educacional e eu, depois de consultar a equipe de professores da disciplina correspondente.
- (C) O coordenador pedagógico ou orientador educacional escolheram sozinhos.
- (D) Eu escolhi sozinho.
- (E) Órgãos de gerência externa à escola.
- (F) Não sei.

QUESTIONÁRIO

DIRETOR(A)

NESTE ANO, OCORRERAM AS SEGUINTE S SITUACÖES:

(Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
120. Os livros chegaram em tempo hábil para o início das aulas?	(A)	(B)
121. Faltaram livros para os alunos?	(A)	(B)
122. Sobraram livros?	(A)	(B)
123. Os livros escolhidos foram os recebidos?	(A)	(B)

PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FEDERAL

124. QUANTOS DOS ALUNOS DESTA ESCOLA SÃO BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FEDERAL?

- (A) Até 10% dos alunos.
- (B) De 11% a 20% dos alunos.
- (C) De 21% a 30% dos alunos.
- (D) De 31% a 40% dos alunos.
- (E) De 41% a 50% dos alunos.
- (F) Mais de 51% dos alunos.

125. VOCÊ CONHECE COMO FUNCIONA O CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL?

- (A) Sim.
- (B) Não.

126. VOCÊ JÁ SE RELACIONOU COM O CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL?

- (A) Sim.
- (B) Não.

127. QUEM CONTROLA A FREQUÊNCIA DOS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA?

- (A) O secretário da escola.
- (B) O próprio professor.
- (C) Outra pessoa.
- (D) Não sei.
- (E) Não controlamos.
- (F) Não se aplica.

128. QUANDO OS ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA-ESCOLA FALTAM ÀS AULAS, A ESCOLA:

- (A) Avisa à família.
- (B) Avisa ao Conselho de Controle Social.
- (C) Somente é feito um registro da ausência.
- (D) Não se faz nada.
- (E) Não se aplica.

129. VOCÊ CONHECE OS RESULTADOS DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - SAEB?

- (A) Sim.
- (B) Não.

QUESTIONÁRIO DIRETOR(A)

VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

NESTE ANO, ACONTECERAM OS SEGUINTE FATOS:	Agente Externo (estranho à escola)		Agente causador Interno (da própria escola)	
	Sim	Não	Sim	Não
130. Atentado à vida de professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
131. Atentado à vida de alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
132. Furto a professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
133. Furto a alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
134. Roubo (com uso de violência) a professores ou funcionários dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
135. Roubo (com uso de violência) a alunos dentro da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
136. Furto de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
137. Roubo (com uso de violência) de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola	(A)	(B)	(C)	(D)
138. Quebra intencional de equipamento	(A)	(B)	(C)	(D)

NESTE ANO, OS SEGUINTE EVENTOS FIZERAM OU NÃO PARTE DO COTIDIANO DA ESCOLA:	Agente causador externo (estranho à escola)			Agente causador interno (da própria escola)		
	Nunca	Ocasional-mente	Sempre	Nunca	Ocasional-mente	Sempre
139. Pichação de muros ou paredes das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
140. Depredação das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
141. Sujeira nas dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
142. Sujeira nas dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
143. Pichação de muros ou paredes das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
144. Depredação das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
145. Depredação de banheiros.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
146. Consumo de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
147. Consumo de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
148. Tráfico de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
149. Tráfico de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)

NESTE ANO, OS SEGUINTE EVENTOS FIZERAM OU NÃO PARTE DO COTIDIANO DA ESCOLA:	Sim	Não
150. Membros da comunidade escolar portando arma de fogo.	(A)	(B)
151. Membros da comunidade escolar portando arma branca (faca, canivete, estilete, etc).	(A)	(B)
152. Ação de gangs nas dependências externas da escola.	(A)	(B)
153. Ação de gangs nas dependências internas da escola.	(A)	(B)

NESTE ANO, HOUE:	Quem foi o agressor?			
	Aluno		Professor	
	Sim	Não	Sim	Não
154. Agressão verbal a professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
155. Agressão física a professores.	(A)	(B)	(C)	(D)
156. Agressão verbal a alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
157. Agressão física a alunos.	(A)	(B)	(C)	(D)
158. Agressão verbal a funcionários.	(A)	(B)	(C)	(D)
159. Agressão física a funcionários.	(A)	(B)	(C)	(D)

SAEB 2003
ERRATA AO QUESTIONÁRIO DO DIRETOR

ONDE SE LÊ	LEIA-SE
8. DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE <u>O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE.</u>	8. DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE <u>ATÉ A GRADUAÇÃO</u>
35. NESTA ESCOLA, QUAL É O PERCENTUAL DE PROFESSORES COM VÍNCULO ESTÁVEL (ESTATUTÁRIO OU CELETISTA)?	35. NESTA ESCOLA, QUAL É O PERCENTUAL DE PROFESSORES COM VÍNCULO ESTÁVEL (<u>ESTATUTÁRIO</u>)?
58. Há interferências externas à escola e à comunidade em sua gestão?	58. HÁ INTERFERÊNCIAS EXTERNAS À ESCOLA EM SUA GESTÃO?
116. SIIG (Sistema Integrado de Formação Gerencial).	116. SIIG – PROGRAMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO GERENCIAL

Senhor(a) Diretor(a),

Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) — instrumentos que são fundamentais para a melhoria do **Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**.

O Ministério da Educação instituiu o IDEB, calculado com base em dois pilares: a) as informações sobre rendimento escolar do Censo Escolar da Educação Básica (aprovação, reprovação e abandono); e b) as informações sobre o desempenho dos estudantes resultantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Reinstituído por Portaria Ministerial, em 2005, o SAEB passou a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) — também conhecida como Prova Brasil. Ambas têm como objetivo principal oferecer subsídios para formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas de educação no Brasil.

Nesse Sistema, busca-se identificar os níveis de qualidade da educação brasileira por meio da avaliação do desempenho dos alunos em momentos conclusivos de diversas etapas de seu percurso escolar, ao mesmo tempo em que se contextualiza, por meio de estratégias que incluem a aplicação de questionários, as condições em que o ensino acontece.

O presente questionário, parte integrante dos processos avaliativos, tem como objetivo coletar dados acerca do estilo gerencial e perfil socioeconômico e cultural dos diretores das escolas em que a avaliação está sendo aplicada. Para cada aspecto avaliado, preencha, **na FOLHA DE RESPOSTAS**, o campo correspondente à resposta que você considera mais adequada. Utilize caneta esferográfica de tinta azul ou preta.

A sua colaboração, ao preencher este questionário, será de grande valia para o êxito da avaliação e para o aprimoramento da educação brasileira. Esclarecemos que não existe identificação do respondente, interessando ao MEC apenas as informações prestadas.

1. SEXO

- (A) masculino.
- (B) feminino.

2. IDADE

- (A) Até 24 anos.
- (B) De 25 a 29 anos.
- (C) De 30 a 39 anos.
- (D) De 40 a 49 anos.
- (E) De 50 a 54 anos.
- (F) 55 anos ou mais.

3. COMO VOCÊ SE CONSIDERA?

- (A) Branco(a).
- (B) Pardo(a).
- (C) Preto(a).
- (D) Amarelo(a).
- (E) Indígena.

4. DAS OPÇÕES ABAIXO, ASSINALE A QUE MELHOR DESCREVE O SEU NÍVEL MÁXIMO DE ESCOLARIDADE ATÉ A GRADUAÇÃO.

- (H) Menos que o Ensino Médio (antigo 2.º grau).
- (I) Ensino Médio – Magistério (antigo 2.º grau).
- (J) Ensino Médio – Outros (antigo 2.º grau).
- (K) Ensino Superior – Pedagogia.
- (L) Ensino Superior – outras Licenciaturas
- (M) Ensino Superior – Escola Normal Superior.
- (N) Ensino Superior – Outros.

5. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ OBTVEU O NÍVEL DE ESCOLARIDADE ASSINALADO ANTERIORMENTE?

- (A) Há 2 anos ou menos.
- (B) De 3 a 7 anos.
- (C) De 8 a 14 anos.
- (D) De 15 a 20 anos.
- (E) Há mais de 20 anos.

6. EM QUE TIPO DE INSTITUIÇÃO VOCÊ FEZ O CURSO SUPERIOR? SE VOCÊ ESTUDOU EM MAIS DE UMA INSTITUIÇÃO, ASSINALE AQUELA EM QUE OBTVEU O SEU TÍTULO PROFISSIONAL.

- (A) Pública federal.
- (B) Pública estadual.
- (C) Pública municipal.
- (D) Privada.
- (E) Não se aplica.

7. QUAL ERA A NATUREZA DESSA INSTITUIÇÃO?

- (A) Faculdade isolada.
- (B) Centro Universitário.
- (C) Universidade.
- (D) Não se aplica.

8. DE QUE FORMA VOCÊ REALIZOU O CURSO SUPERIOR?

- (A) Presencial.
- (B) Semi-presencial.
- (C) A distância.
- (D) Não se aplica.

9. INDIQUE A MODALIDADE DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ POSSUI.

- (F) Atualização (mínimo de 180 horas).
- (G) Especialização (mínimo de 360 horas).
- (H) Mestrado.
- (I) Doutorado.
- (J) Não fiz ou ainda não completei curso de pós-graduação.

10. INDIQUE QUAL A ÁREA TEMÁTICA DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE MAIS ALTA TITULAÇÃO QUE VOCÊ POSSUI.

- (F) Educação, enfatizando Gestão e Administração Escolar.
- (G) Educação, enfatizando a área pedagógica.
- (H) Educação – outras ênfases.
- (I) Outras áreas que não a Educação.
- (J) Não se aplica.

11. VOCÊ PARTICIPOU DE ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO ETC.) NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?

- (C) Sim.
- (D) Não. (Passe para a questão 14)

12. QUAL A CARGA HORÁRIA DA ATIVIDADE MAIS RELEVANTE DA QUAL VOCÊ PARTICIPOU?

- (A) Menos de 20 horas.
- (B) De 21 a 40 horas.
- (C) De 41 a 80 horas.
- (D) Mais de 80 horas.

13. VOCÊ UTILIZA OS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS NAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE QUE VOCÊ PARTICIPOU?

- (A) Quase sempre.
- (B) Eventualmente.
- (C) Quase nunca.
- (D) Nunca.

14. QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO (COM ADICIONAIS, SE HOVER) COMO DIRETOR(A)?

(Soma de tudo o que você ganha como Diretor(a))

- (A) Até R\$ 380,00.
- (B) De R\$ 381,00 a R\$ 500,00.
- (C) De R\$ 501,00 a R\$ 700,00.
- (D) De R\$ 701,00 a R\$ 900,00.
- (E) De R\$ 901,00 a R\$ 1.100,00.
- (F) De R\$ 1.101,00 a R\$ 1.300,00.
- (G) De R\$ 1.301,00 a R\$ 1.500,00.
- (H) De R\$ 1.501,00 a R\$ 1.700,00.
- (I) De R\$ 1.701,00 a R\$ 1.900,00.
- (J) De R\$ 1.901,00 a R\$ 2.300,00.
- (L) De R\$ 2.301,00 a R\$ 2.700,00.
- (M) De R\$ 2.701,00 a R\$ 3.100,00.
- (N) Mais de R\$ 3.100,00.

15. QUAL A SUA RENDA FAMILIAR BRUTA?

- (A) Até R\$ 380,00.
- (B) De R\$ 381,00 a R\$ 500,00.
- (C) De R\$ 501,00 a R\$ 700,00.
- (D) De R\$ 701,00 a R\$ 900,00.
- (E) De R\$ 901,00 a R\$ 1.100,00.
- (F) De R\$ 1.101,00 a R\$ 1.300,00.
- (G) De R\$ 1.301,00 a R\$ 1.500,00.
- (H) De R\$ 1.501,00 a R\$ 1.700,00.
- (I) De R\$ 1.701,00 a R\$ 1.900,00.
- (J) De R\$ 1.901,00 a R\$ 2.300,00.
- (L) De R\$ 2.301,00 a R\$ 2.700,00.
- (M) De R\$ 2.701,00 a R\$ 3.100,00.
- (N) Mais de R\$ 3.100,00.

16. ALÉM DA DIREÇÃO DESTA ESCOLA, VOCÊ EXERCE OUTRA ATIVIDADE QUE CONTRIBUI PARA SUA RENDA PESSOAL?

- (A) Sim, na área de Educação.
- (B) Sim, fora da área de Educação.
- (C) Não.

17. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ TRABALHA EM EDUCAÇÃO?

- (L) Há menos de 2 anos.
- (M) De 2 a 4 anos.
- (N) De 5 a 10 anos.
- (O) De 11 a 15 anos.
- (P) Há mais de 15 anos.

18. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ EXERCE FUNÇÕES DE DIREÇÃO?

- (A) Há menos de 2 anos.
- (B) De 2 a 4 anos.
- (C) De 5 a 10 anos.
- (D) De 11 a 15 anos.

(E) Há mais de 15 anos.

19. HÁ QUANTOS ANOS VOCÊ É DIRETOR(A) DESTA ESCOLA?

- (F) Há menos de 2 anos.
- (G) De 2 a 4 anos.
- (H) De 5 a 10 anos.
- (I) De 11 a 15 anos.
- (J) Há mais de 15 anos.

20. QUAL É A SUA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO NESTA ESCOLA?

- (A) Até 20 horas semanais.
- (B) Até 30 horas semanais.
- (C) Até 40 horas semanais.
- (D) Mais de 40 horas semanais.

21. VOCÊ ASSUMIU A DIREÇÃO DESTA ESCOLA POR

- (H) seleção.
- (I) eleição apenas.
- (J) seleção e eleição.
- (K) indicação de técnicos.
- (L) indicação de políticos.
- (M) outras indicações.
- (N) outra forma.

22. VOCÊ PROMOVEU ALGUMA ATIVIDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA (ATUALIZAÇÃO, TREINAMENTO, CAPACITAÇÃO ETC.) NESTA ESCOLA?

- (A) Sim.
- (B) Não. (Passe para a questão 24)

23. QUAL FOI A PROPORÇÃO DE DOCENTES DA SUA ESCOLA QUE PARTICIPOU DAS ATIVIDADES DE FORMAÇÃO CONTINUADA PROMOVIDAS POR VOCÊ NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS?

- (A) Menos de 10%.
- (B) Entre 11% e 30%.
- (C) Entre 31% e 50%.
- (D) Mais de 51%.
- (E) Não sei.

24. CONSELHO DE ESCOLA É UM COLEGIADO CONSTITUÍDO POR REPRESENTANTES DA ESCOLA E DA COMUNIDADE QUE TEM COMO OBJETIVO ACOMPANHAR AS ATIVIDADES ESCOLARES. NESTE ANO, QUANTAS VEZES O CONSELHO DESTA ESCOLA SE REUNIU?

- (F) Uma vez.
- (G) Duas vezes.

- (H) Três vezes ou mais.
(I) Nenhuma vez.

O CONSELHO DE ESCOLA É COMPOSTO POR

(Marque SIM ou NÃO em cada linha)

Representantes	Sim	Não
25. professores.	(A)	(B)
26. alunos.	(A)	(B)
27. funcionários.	(A)	(B)
28. pais.	(A)	(B)

29. CONSELHO DE CLASSE É UM ÓRGÃO FORMADO POR TODOS OS PROFESSORES QUE LECIONAM EM CADA TURMA/SÉRIE. NESTE ANO, QUANTAS VEZES SE REUNIRAM OS CONSELHOS DE CLASSE DESTA ESCOLA?

- (A) Uma vez.
(B) Duas vezes.
(C) Três vezes ou mais.
(D) Nenhuma vez.
(E) Não existe Conselho de Classe.

30. QUANTO AO PROJETO PEDAGÓGICO DESTA ESCOLA, (Marque apenas UMA alternativa.)

- (I) foi adotado o modelo encaminhado pela Secretaria da Educação.
(J) foi elaborado por mim.
(K) depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final.
(L) os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final.
(M) uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto.
(N) foi elaborado de outra maneira.
(O) não sei como foi desenvolvido.
(P) não existe Projeto Pedagógico.

31. QUAL É O CRITÉRIO PARA A ADMISSÃO DE ALUNOS NESTA ESCOLA? (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Prova de seleção.
(B) Sorteio.
(C) Local de moradia.
(D) Prioridade por ordem de chegada.
(E) Outro critério.
(F) Não existe critério pré-estabelecido.

32. NO INÍCIO DESTA ANO LETIVO, QUAL DAS OPÇÕES ABAIXO MELHOR CARACTERIZA A PROCURA POR VAGAS NESTA ESCOLA? (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Após o processo de matrícula, a escola ainda tinha vagas disponíveis.

(J) Não existe Conselho de Escola. (Passe para a questão 29)

- (B) A procura por vaga na escola preencheu as vagas oferecidas.
(C) A procura por vaga na escola foi um pouco maior que as vagas oferecidas.
(D) A procura por vaga na escola superou em muito o número de vagas oferecidas.

33. QUAL O CRITÉRIO UTILIZADO PARA FORMAÇÃO DAS TURMAS NESTA ESCOLA?

(Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Homogeneidade quanto à idade (alunos com a mesma idade).
(B) Homogeneidade quanto ao rendimento escolar (alunos com similar rendimento).
(C) Heterogeneidade quanto à idade (alunos com idades diferentes).
(D) Heterogeneidade quanto ao rendimento escolar (alunos com nível de rendimento diferente).
(E) Não houve critério.

34. NESTE ANO, QUAL FOI O CRITÉRIO MAIS IMPORTANTE PARA A ATRIBUIÇÃO DAS TURMAS DE 1.^a A 4.^a SÉRIES DO ENSINO FUNDAMENTAL AOS PROFESSORES? (Marque apenas UMA alternativa.)

- (A) Esta escola não oferece 1.^a a 4.^a séries do Ensino Fundamental.
(B) Preferência dos professores.
(C) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais rápida.
(D) Professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta.
(E) Manutenção do professor com a mesma turma.
(F) Revezamento dos professores entre as séries.
(G) Sorteio das turmas entre os professores.
(H) Outro critério.
(I) Não houve critério preestabelecido.

35. QUAL É O PERCENTUAL DE PROFESSORES COM VÍNCULO ESTÁVEL NESTA ESCOLA?

- (A) Menor ou igual a 25%.
(B) De 26% a 50%.
(C) De 51% a 75%.
(D) De 76% a 90%.
(E) De 91% a 100%.

36. NESTA ESCOLA, HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE ABANDONO?

- (A) Sim, e o programa está sendo aplicado.
(B) Sim, mas ainda não foi implementado.
(C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.

(D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

37. NESTA ESCOLA, HÁ ALGUM PROGRAMA DE REDUÇÃO DAS TAXAS DE REPROVAÇÃO?

(A) Sim, e o programa está sendo aplicado.

(B) Sim, mas ainda não foi implementado.

(C) Não criamos ainda o programa, embora exista o problema.

(D) Não, porque na minha escola não há esse tipo de problema.

PARA EVITAR QUE OS ALUNOS FALTEM ÀS AULAS, (Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
38. os professores falam com os alunos.	(A)	(B)
39. os pais/responsáveis são avisados por comunicação escrita.	(A)	(B)
40. os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto em reunião de pais.	(A)	(B)
41. os pais/responsáveis são chamados à escola para conversar sobre o assunto individualmente.	(A)	(B)
42. a escola envia alguém à casa do aluno.	(A)	(B)

43. ESTA ESCOLA DESENVOLVE, REGULARMENTE, ALGUM PROGRAMA DE APOIO OU REFORÇO DE APRENDIZAGEM PARA OS ALUNOS (monitoria, aula de reforço etc.)?

(A) Sim.

(B) Não.

AS PERGUNTAS DE 44 A 53 APRESENTAM ALGUNS PROBLEMAS QUE PODEM OCORRER NAS ESCOLAS. RESPONDA SE CADA UM DELES OCORREU OU NÃO NESTE ANO. CASO TENHA OCORRIDO, ASSINALE SE FOI OU NÃO UM PROBLEMA GRAVE, DIFICULTANDO O FUNCIONAMENTO DA ESCOLA. (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

Ocorreu na escola	Não.	Sim, mas não foi um problema grave.	Sim e foi um problema grave.
44. insuficiência de recursos financeiros?	(A)	(B)	(C)
45. inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries?	(A)	(B)	(C)
46. carência de pessoal administrativo?	(A)	(B)	(C)
47. carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)?	(A)	(B)	(C)
48. falta de recursos pedagógicos?	(A)	(B)	(C)
49. interrupção das atividades escolares?	(A)	(B)	(C)
50. alto índice de faltas por parte de professores?	(A)	(B)	(C)
51. alto índice de faltas por parte de alunos?	(A)	(B)	(C)
52. rotatividade do corpo docente?	(A)	(B)	(C)
53. problemas disciplinares causados por alunos?	(A)	(B)	(C)

CONSIDERE AS CONDIÇÕES EXISTENTES PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE DIRETOR NESTA ESCOLA. (Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
54. Há interferências externas em sua gestão?	(A)	(B)
55. Há apoio de instâncias superiores?	(A)	(B)
56. Há troca de informações com diretores de outras escolas?	(A)	(B)
57. Há apoio da comunidade à sua gestão?	(A)	(B)

INDIQUE SE NESTA ESCOLA EXISTEM OU NÃO OS RECURSOS APONTADOS E QUAIS SÃO SUAS CONDIÇÕES DE USO. (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
58. Computadores para uso dos alunos	(A)	(B)	(C)	(D)
59. Acesso à Internet para uso dos alunos	(A)	(B)	(C)	(D)

	Bom	Regular	Ruim	Inexistente
60. Computadores para uso dos professores	(A)	(B)	(C)	(D)
61. Acesso à Internet para uso dos professores	(A)	(B)	(C)	(D)
62. Computadores exclusivamente para uso administrativo	(A)	(B)	(C)	(D)
63. Fitas de vídeo ou DVD (educativas)	(A)	(B)	(C)	(D)
64. Fitas de vídeo ou DVD (lazer)	(A)	(B)	(C)	(D)
65. Máquina copiadora	(A)	(B)	(C)	(D)
66. Impressora	(A)	(B)	(C)	(D)
67. Retroprojektor	(A)	(B)	(C)	(D)
68. Projetor de <i>slides</i>	(A)	(B)	(C)	(D)
69. Videocassete ou DVD	(A)	(B)	(C)	(D)
70. Televisão	(A)	(B)	(C)	(D)
71. Antena parabólica	(A)	(B)	(C)	(D)
72. Linha telefônica	(A)	(B)	(C)	(D)
73. Aparelho de som	(A)	(B)	(C)	(D)
74. Biblioteca	(A)	(B)	(C)	(D)
75. Quadra de esportes	(A)	(B)	(C)	(D)
76. Laboratório	(A)	(B)	(C)	(D)
77. Auditório	(A)	(B)	(C)	(D)
78. Sala para atividades de música	(A)	(B)	(C)	(D)
79. Sala para atividades de artes plásticas	(A)	(B)	(C)	(D)

QUE ATIVIDADES EXTRACURRICULARES SÃO DESENVOLVIDAS REGULARMENTE COM OS ALUNOS NESTA ESCOLA? (Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
80. Esportivas.	(A)	(B)
81. Artísticas (música, teatro, trabalhos artesanais).	(A)	(B)

82. OS ESPAÇOS DESTA ESCOLA SÃO UTILIZADOS PARA ATIVIDADES COMUNITÁRIAS?

- (E) Sim, planejadas apenas pela escola.
 (F) Sim, planejadas apenas pela comunidade.
 (G) Sim, planejadas conjuntamente (escola e comunidade).
 (H) Não.

NESTE ANO, OCORRERAM <u>NESTA ESCOLA</u> (Marque SIM ou NÃO em cada linha.)	Sim	Não
83. eventos da comunidade usando instalações, equipamentos ou recursos da escola.	(A)	(B)
84. eventos de terceiros realizados na escola e abertos para a comunidade (<i>shows</i> , teatro, palestras).	(A)	(B)
85. eventos da escola e destinados à comunidade externa (cursos, práticas esportivas, palestras).	(A)	(B)
86. campanhas de solidariedade promovidas pela escola.	(A)	(B)
87. campanhas de solidariedade propostas pela comunidade, envolvendo a escola.	(A)	(B)
88. comunidade colaborando na manutenção de hortas, pomar, jardins.	(A)	(B)
89. comunidade participando em mutirão para limpeza da escola.	(A)	(B)
90. comunidade participando em mutirão para manutenção da estrutura física da escola.	(A)	(B)

QUANTO A APOIO FINANCEIRO, ESTA ESCOLA PARTICIPA DE ALGUM? (Marque apenas UMA opção em cada linha.)

	Sim	Não	Não se aplica.
91. Programa de Financiamento do Governo Federal?	(A)	(B)	(C)
92. Programa de Financiamento do Governo Estadual?	(A)	(B)	(C)
93. Programa de Financiamento do Governo Municipal?	(A)	(B)	(C)

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

94. QUEM ESCOLHEU OS LIVROS DIDÁTICOS UTILIZADOS NESTA ESCOLA? (Escolha apenas UMA alternativa de resposta.)

- (A) A equipe de professores da disciplina correspondente.
 (B) O coordenador pedagógico, orientador educacional e eu, depois de consultarmos a equipe de professores da disciplina correspondente.
 (C) O coordenador pedagógico ou orientador educacional escolheu sozinho.
 (D) Eu escolhi sozinho.
 (E) Órgãos de gerência externa à escola.
 (F) Não sei.

NESTE ANO, OCORRERAM AS SEGUINTE SITUAÇÕES: (Marque SIM ou NÃO em cada linha.)

	Sim	Não
95. Os livros chegaram em tempo hábil para o início das aulas.	(A)	(B)
96. Faltaram livros para os alunos.	(A)	(B)
97. Sobraram livros.	(A)	(B)
98. Os livros escolhidos foram os recebidos.	(A)	(B)

VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

NESTE ANO, ACONTECERAM OS SEGUINTE FATOS NESTA ESCOLA:

	Agente causador Externo (estranho à escola)		Agente causador Interno (da própria escola)	
	Sim	Não	Sim	Não
99. Atentado à vida de professores ou funcionários dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
100. Atentado à vida de alunos dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
101. Furto a professores ou funcionários dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
102. Furto a alunos dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
103. Roubo (com uso de violência) a professores ou funcionários dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
104. Roubo (com uso de violência) a alunos dentro da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
105. Furto de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
106. Roubo (com uso de violência) de equipamentos e materiais didáticos ou pedagógicos da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
107. Quebra intencional de equipamento.	(A)	(B)	(C)	(D)
108. Pichação de muros ou paredes das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
109. Depredação das dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
110. Sujeira nas dependências externas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
111. Sujeira nas dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
112. Pichação de muros ou paredes das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
113. Depredação das dependências internas da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
114. Depredação de banheiros.	(A)	(B)	(C)	(D)
115. Consumo de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
116. Consumo de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
117. Tráfico de drogas nas dependências da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)
118. Tráfico de drogas nas proximidades da escola.	(A)	(B)	(C)	(D)

NESTE ANO, OS SEGUINTE EVENTOS FIZERAM OU NÃO PARTE DO COTIDIANO DESTA ESCOLA:

	Sim	Não
119. Membros da comunidade escolar portando arma de fogo.	(A)	(B)
120. Membros da comunidade escolar portando arma branca (faca, canivete, estilete etc.).	(A)	(B)
121. Ação de gangues nas dependências externas da escola.	(A)	(B)
122. Ação de gangues nas dependências internas da escola.	(A)	(B)

NESTE ANO, HOUVE

	Quem foi o agressor?		
	Aluno (1)	Professor (2)	Funcionário (3)

	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
123. agressão verbal a professores.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
124. agressão física a professores.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
125. agressão verbal a alunos.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
126. agressão física a alunos.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
127. agressão verbal a funcionários.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
128. agressão física a funcionários.	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)

129. VOCÊ CONHECE OS RESULTADOS DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)?

(A) Sim.

(B) Não.

130. A SUA ESCOLA PARTICIPOU DA PROVA BRASIL 2005?

(A) Sim.

(B) Não